



**ICPD – INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

SANDRA CRISTINA CANDEIRA DE LIRA

“VICENTE PIRES”: uma tradição e seus reflexos sobre o Judiciário.

MESTRADO EM DIREITO

**BRASÍLIA
2014**

SANDRA CRISTINA CANDEIRA DE LIRA

“VICENTE PIRES”: uma tradição e seus reflexos sobre o Judiciário.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Centro Universitário de Brasília – UniCeub, como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Direito, área de concentração Direito e Políticas Públicas, sob orientação do Prof. Dr. Luiz Eduardo Abreu

BRASÍLIA
2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Lira, Sandra Candeira de.
“Vicente Pires”: o retrato de uma tradição e seus reflexos sobre o Judiciário / Sandra Cristina Candeira de Lira – Brasília, 2014
185f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito – área de concentração Direito e Políticas Públicas) /
Centro Universitário Brasília - UniCEUB

1. Desapropriação. 2. Solução Judicial. 3. Política Pública, Judiciário.

I. Lira, Sandra Cristina Candeira de. II. Título

CDU –

SANDRA CRISTINA CANDEIRA DE LIRA

“VICENTE PIRES”: uma tradição e seus reflexos sobre o Judiciário.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Centro Universitário de Brasília – UniCeub, como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Direito, área de concentração Direito e Políticas Públicas, sob orientação do Prof. Dr. Luiz Eduardo Abreu

Brasília-DF,

Banca Examinadora:

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Aos meus saudosos Pais, *Antonio Luiz Candeira* e *Luzanira Lima Candeira*, fontes de todo amor, força e coragem que há em mim...

Aos homens de minha vida e aos laços eternos que nos unem:

Meu marido, *Aníbal Paes de Lira Neto*, amor entranhado em mim, ontem, hoje e eternamente...

Meus filhos, luzes de vida:
Pablllo Guilherme Lima Candeira, Phelipe Pietro Correia de Lira, Henrique Candeira de Lira e Guilherme Luiz Candeira.

AGRADECIMENTOS

Não teria como agradecer a um ser inanimado. Enfim, o faço ao que ele representa: minha profissão – uma superação, um orgulho, um manancial de realização pessoal permanente.

Minha eterna e imensa gratidão ao meu mestre Luiz Eduardo Abreu, responsável pelo descortino de um novo conhecimento, de um aprendizado sem igual e da desconstrução de limites do Direito, que entendia intransponíveis.

Aos professores Luiz Carlos Martins Alves Jr., Paulo Carmona e Frederico Barbosa por todas as luzes que sobre mim projetaram no árduo caminho.

Agradeço, de coração, às minhas amigas-irmãs, companhias sempre presentes em forma de fortalecimento, entusiasmo e companheirismo nos melhores e piores momentos de minha vã existência. Aqui, em especial, faço minha homenagem à Ieda Garcez que no decorrer deste trabalho e, tão repentinamente, nos deixou o maravilhoso convívio...

Ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e à Escola de Administração Judiciária – Instituto Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro pelo incentivo ao aperfeiçoamento dos magistrados.

Aos colegas Juízes das Varas Cíveis da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, fortes e solidários na luta cotidiana.

Agradeço imensamente a colaboração e empenho dos servidores da 2ª Vara Cível de Taguatinga, ao Servidor/Supervisor do Núcleo de Segurança e Transporte, aos servidores do transporte e segurança do Fórum de Taguatinga, ao Diretor do Cartório de Distribuição do Fórum de Taguatinga, aos funcionários da Biblioteca do Tribunal de Justiça, especialmente Elisabete e Dinaísa, pelo eficaz auxílio na busca de material, todos de inestimável contribuição para o enriquecimento deste trabalho.

Ao Delegado Coordenador de Estatísticas da Polícia, Dr. Josué Ribeiro da Silva, pela contribuição gentil e solidária, pessoa de uma presteza sem igual.

Aos colegas do grupo de estudo NEAND – Núcleo de Estudos de Antropologia e Direito, pelo entusiasmo na continuidade do saber, do desvendar, do aprender.

RESUMO

LIRA, Sandra Cristina Candeira de. “VICENTE PIRES”, JUDICIÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: uma tradição e seus reflexos sobre o Poder Judiciário. Brasília, 2014. 185 f., Dissertação de Mestrado – Direito e Políticas Públicas.

Brasília foi construída para sediar a capital do País, como insígnia de um grande futuro, um futuro de modernidade. Ideologicamente, além de concentrar o poder público da União, seus traçados arquitetônicos guardavam um quê de coletivização, mas com funcionalidade voltada à elite do governo, predicado que espantaria os vultosos problemas existentes nas grandes metrópoles, especialmente os relativos à moradia. Sua ideologia, no entanto, negou sua realidade. Com a resistência dos operários em deixar a Capital construída, a periferia foi ocupada, formando-se intensa mobilização popular para pressionar o governo a lhes conceder moradia, uma forma de se fazer pertencer ao elitismo separatista. A ocupação da periferia se fez pela via do parcelamento das terras públicas, inchando o mercado local com grande quantidade de pequenos lotes, sem nenhuma infraestrutura. A grande especulação imobiliária em torno dos lotes angariou empreendedores e fomentou um conglomerado impactante, um sistema à parte, que menospreza todo o conjunto de leis federais tendentes a prover uma urbanização sustentável. A expansão urbana desordenada obteve ainda maior incremento com a política da eleição, um jeito muito próprio de urbanizar a Capital Federal com a distribuição de lotes, origem dos loteamentos dos núcleos rurais que no entorno eram áreas arrendadas ao cultivo e ao plantio. Vicente Pires é o retrato dessa prática social reiterada, e foi elevada à categoria de Região Administrativa do Distrito Federal, mesmo sem a regularização do processo de desapropriação da área particular em que a ocupação territorial desordenada se fez. O Estado foi omissor, não adotou qualquer ação governamental para retomar o objeto de sua propriedade da posse usurpada. Sem uma postura interdisciplinar adequada, o crescimento e a urbanização se fizeram ao seu próprio modo, com administração paralela e organização comunitária para provimento de serviços essenciais de água, luz e segurança, caminhando na atualidade para a regularização como forma de embalsamento de uma ilegalidade que não se quis enfrentar. Nessa conjuntura, os conflitos entre particulares vítimas da grilagem de terras passaram a refletir no Poder Judiciário, como instância última de resolução dos impasses. E as decisões judiciais se mostram antagônicas. De um lado, o reconhecimento do objeto ilícito do negócio (disputa de particular e particular sobre terra pública), impede a intromissão da Justiça no conflito, deixando ao alvedrio do particular agir

às mãos próprias contra seu semelhante para a defesa do patrimônio investido. Vértice outro, ultrapassar o óbice do objeto ilícito, de modo a possibilitar a análise da “melhor posse” entre os litigantes, é postura que gera um problema de decisão ao julgador local, um campo de angústia e de tensão.

PALAVRAS-CHAVE: Brasília. Ideologia. Vicente Pires. Posse. Judiciário. Políticas Públicas.

ABSTRACT

LIRA, Sandra Cristina Candeira de. “VICENTE PIRES”, PUBLIC POLICYS AND JUDICIARY: a social reality and the reflects in the local judiciary as a defining of public policies in the land dispute between individuals. Brasília 2014. 218 p., Master’s Degree Dissertation – Law and Public Policies

Brasília was built to host the capital of Brazil, sign of a great future. Ideologically, it will host the Government’s public power and will have in your architectural lines something collective, feature that avoid the majors problems involving the big metropolis, especially the housing issues. Its ideology, however, had denied its reality. The laborers haven’t left the Capital. So the periphery was occupied, creating an intense mobilization pressuring the Government to give a place to live as a way to get into the elitism that separates them. The periphery occupation happened by the individual land division, swelling the local market with a great amount of small pieces of land, without any infrastructure. The land speculation brought enterprises and made a huge impacting conglomerate, a system that despises the whole set of federal laws that wants to provide a sustainable urbanization. The disordered urban expansion got bigger with the election policy, a peculiar way to urbanize the Capital with land distribution, rural areas near the city destined for culture and plantation. Vicente Pires is the portrait that shows this kind of social action and it was promoted to Administrative Region of Distrito Federal, even the land regularization process hasn’t started. The Government was neglectful, not adopting any governmental action in order to retake the object of its property that’s has been usurped, nor to ban from the place the expansion of house development which took a form of a disorderly location. Without an interdisciplinary posture, the growing and the urbanization has been made by its own way, with a parallel administration and community organization for provide essentials services like water, electrical and security, moving nowadays for the regularization as a form of illegal embalming that no one wanted to face. In the context, the conflict inherent in a disordered social environment start to reflect in the judiciary, as the last instance of resolution for the issues created. The decision also goes for different directions. In one hand, the illegal object of the deal when considered in a decision (dispute between individuals about public land), prevents the action of the justice in the conflict, leaving the citizen acting with theirs own hands against his fellowman for the defense of the invested capital. In the other hand, when the illegal object has been left, in a way to make possible the analysis of the “better

ownership” between the litigants, it is a posture that creates a problem for the local Judge, an anguish and tense field.

KEYWORDS: Brasília. Ideology. Vicente Pires. Ownership. Judiciary. Public Policies.

LISTA DE SIGLAS

ACB – Associação Comercial de Brasília

ARINE – Área de Regularização de Interesse Específico

ARIS – Área de Regularização de Interesse Social

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CF – Constituição Federal

CODEBRÁS – Coordenação do Desenvolvimento de Brasília

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CPC – Código de Processo Civil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DIUPE – Diretrizes urbanísticas específicas de parcelamento do solo urbano

FRHB – Fundo Rotativo Habitacional de Brasília

GRUPAR – Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo e Projetos Urbanísticos

GRUPOHAB – Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais

IAP – Instituto de Aposentadoria e Previdência

INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

JK – Juscelino Kubitschek de Oliveira

LC – Lei Complementar

MPF – Ministério Público Federal

PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território

PDL – Plano Diretor Local

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial

POUSO – Plano de Ocupação e Uso do Solo

SEDHAB – Secretaria de Habitação

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SPU – Superintendência de Patrimônio da União

TERRACAP – Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

TJDF – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

VC – Vara Cível

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

| | |
|--|--------|
| INTRODUÇÃO | 14 |
| Objeto e Objetivos..... | 24 |
| Metodologia Aplicada e Organização do Trabalho | 26 |
| CAPÍTULO 1 – A CAPITAL FEDERAL BRASÍLIA: SUA ORIGEM E SUA CONTEMPORANEIDADE | 29 |
| 1.1 Tipologia do Planalto Central | 29 |
| 1.1.1 Até a Demarcação do Quadrilátero | 29 |
| 1.1.2 A Expedição Cruls e as Comissões de Estudos da Nova Capital | 34 |
| 1.1.3 A Demora na Instalação da Capital Federal | 39 |
| 1.1.4 A Desapropriação de Terras | 42 |
| 1.2 Os Planos Ideológicos da Capital Federal..... | 48 |
| 1.2.1 A arquitetura e o Modernismo Seccional do Capitalismo | 48 |
| 1.2.2 A Estratificação Social pela Moradia | 53 |
| 1.2.3 A Criação das Cidades-Satélites..... | 58 |
| 1.2.4 As Cidades Satélites de Taguatinga, Sobradinho e Núcleo Bandeirante .. | 61 |
| 1.3 A Ingerência Política como Fator Contemporâneo da Expansão Urbana de Brasília | 64 |
| 1.3.1 A Política da Eleição – “Corra que o lote vem aí” e “Lote para que não tem onde morar” | 65 |
| CAPÍTULO 2 – O PLANO JURÍDICO: A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO E AS DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA..... | 73 |
| 2.1 O Sistema Jurídico acerca de Parcelamento, Uso e Ordenamento do Solo | 73 |
| 2.1.1 Da necessidade de se Unificar em Nível Nacional as Diretrizes Urbanas e o Parcelamento do Solo..... | 73 |
| 2.1.2 Plano Diretor e suas repercussões no DF | 79 |
| 2.1.2.1 Dos Planos Diretores..... | 80 |
| 2.1.2.2 O Plano Diretor do DF | 81 |
| 2.1.3 Os Condomínios Irregulares: Uma Questão de Função Social da Propriedade?..... | 89 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO 3 – A ANOMALIA DE UM SISTEMA: DE COLÔNIA AGRÍCOLA VICENTE PIRES A SETOR HABITACIONAL | 99 |
| 3.1 Da Concessão de Uso para fins Agrícolas aos Loteamentos Irregulares | 100 |
| 3.2 A Problemática da Desapropriação da Área Particular da Fazenda Brejo ou Torto | 105 |
| 3.3 O “Negócio Jurídico” envolvendo Terra Pública entre Particulares: Os Contratos de Cessão de Direito e as Práticas Associativas | 110 |
| 3.4 Peculiaridades Culturais dos Adquirentes dos “Lotes” em Vicente Pires..... | 115 |
| 3.5 A Difícil Regularização dos “Lotes” pelo Poder Público e o Setor Habitacional Vicente Pires | 120 |
| CAPÍTULO 4 – O JUDICIÁRIO E AS DIFERENTES SOLUÇÕES NO CONFLITO POSSESSÓRIO DE VICENTE PIRES | 131 |
| 4.1 A Judicialização do Problema Fundiário em Vicente Pires gera um Problema de Decisão? | 132 |
| 4.1.1 O Drama Particular x Particular | 132 |
| 4.1.2 O Dilema do Julgador | 135 |
| 4.1.3 As Dimensões Estatísticas do Problema Perante a Justiça de 1º Grau e a Autoridade Policial..... | 141 |
| 4.2 As Decisões Judiciais de 1º Grau e a Formação De Um Padrão Decisório Dos Juízes Singulares Sobre As Ações Possessórias De Vicente Pires E As decisões De 1º Grau de Jurisdição..... | 147 |
| 4.2.1 O Critério da Melhor Posse..... | 147 |
| 4.2.2 O Enfrentamento do Conflito pelos Juízes de 1º Grau de Jurisdição: O Mérito das Decisões Monocráticas | 149 |
| 4.3 A Dissensão Jurisprudencial. O Precedente do Tribunal Infraconstitucional e os seus reflexos sobre a definição da posse entre particulares | 160 |
| Considerações Finais..... | 168 |
| Referências..... | 177 |

INTRODUÇÃO

O Estado de Direito como sistema institucionalizado no Brasil Democrático tem por premissa básica a submissão **do cidadão em geral** às leis promulgadas. É por esse regramento que se ordenam direitos, se conferem liberdades e se regem condutas, organizando a própria sociedade o que, visto por um viés utilitário¹, volve a ela mesma em forma de bem-estar coletivo. “...*é um elemento essencial da comunidade. Logo, inevitavelmente, afecta-nos e diz-nos respeito.*”, afirma Karl Engisch.² (sic) (Grifou-se).

Vicente Pires em Brasília, atual região administrativa do Distrito Federal, retrata-nos, no entanto, um cenário em que a ilegalidade nos salta aos olhos. Os loteamentos particulares em terra pública, que se fizeram a partir dos contratos de concessão de uso que a Fundação Zoobotânica outorgava a seus iniciais ocupantes para a prática de atividade agrícola, são uma demonstração de que há um menosprezo do cidadão que se aventura tanto no parcelamento do solo como na “aquisição” de lotes, à obrigatoriedade da lei.

Nossa Constituição Federal veda a posse ou propriedade de imóveis públicos (artigo 183 da CF/88); há um regramento infraconstitucional para o parcelamento do solo (Lei n. 6.766/79, Estatuto da Cidade e Plano Diretor); mas há, sobretudo, uma atrofia cultural que insiste em não respeitar o que todo esse arcabouço legal impõe. Na aventura, os particulares envolvidos nos malfadados negócios de compra e venda de lotes, invocam a intervenção do Judiciário para dirimir o conflito de interesses - uma realidade que se estabelece na disputa da posse por lotes, tamanha a veia comercial que o ilícito parcelamento da terra pública alcançou no local.

Vêm logo à mente as perguntas: A ocupação de Brasília reflete um problema do ponto de vista do direito? A aplicação da lei é suficiente para resolver o problema social ali instalado, ou o direito continua a reboque da prática social?

O detalhamento da complexidade do problema se faz necessário para compreensão e enquadramento exato das respostas.

Em primeiro lugar, no campo dos fatos, a área rural da Capital Federal fez parte da gerência governamental para o desenvolvimento de práticas agrícolas tendentes ao abastecimento regional da nova metrópole, dependente até então do monopólio de

¹ Pela filosofia moral do utilitarismo John Stuart Mills defende que um direito só é legítimo se contribuir para a utilidade geral. Projeta a ideia utilitária para a sociedade em forma de assegurar a ordem e o progresso.

² ENGISCH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. Tradução de J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulenian, 2008. p. 12.

distribuição de alimentos de São Paulo pela CEAGESP³. O Decreto n. 2.739 de 1974 que primeiro realizou o zoneamento do DF, estabeleceu normas para o uso e concessão de terras e delimitou as áreas metropolitanas e rural do Distrito Federal, compreendendo a área rural toda a superfície restante àquela destinada à Metrópole e às Cidades Satélites (à época constituída das cidades de Taguatinga, Gama, Núcleo Bandeirante, Sobradinho e Planaltina).

Foi primordial a função dos movimentos associativos de lavradores rurais iniciada em 1961 através da Associação Agrícola de Taguatinga e Encontro de Lavradores e Trabalhadores Rurais de Brasília⁴, para a criação de uma forma racional de uso da área rural, e obtenção de títulos que os legitimassem à ocupação.

De modo que, a Colônia Agrícola Vicente Pires, como inicialmente foi denominada, está situada em área rural de acordo com a Resolução n. 28, de 09 de dezembro de 1963, entre as cidades satélites do Guará e Taguatinga. Fazia parte da política de abastecimento da cidade por meio de pequenos produtores e associações comunitárias e, por isso, nos idos de 1970 foi destinada à exploração hortigranjeira e ao desenvolvimento de atividades agropecuárias, em uma divisão espacial feita em núcleos rurais. Essas áreas eram concedidas, mediante remuneração, aos que se obrigassem ao cultivo agrícola através da contraprestação estabelecida no contrato de arrendamento, a forma como se instrumentalizavam as concessões de uso.⁵

No entanto, como parte da base territorial da referida área rural era composta de terra registrada em nome de particular, a União ajuizou ação de desapropriação da área de 1.807,44,70HA, como representativa da gleba de terra onde se localizava a Fazenda “Brejo” ou “Torto”, sendo os seguintes os limites constantes do Registro Imobiliário no 3º Ofício Imobiliário do Distrito Federal, certidão de matrícula n. 154305:

A partir do marco XIV, na cabeceira denominada “Vicente Pires”, na linha de delimitação da fazenda com terras da “Tabatinga”, pelo “Vicente Pires” abaixo, limitando-se com as ditas, pela direita, até receber pela esquerda a vertente denominada “Córrego do Vallo” onde está o marco XV; pelo

³ “Conforme mostrou a revista Globo Rural n. 12, ano 1986, a Ceagesp (Companhia de Entrepostos e Armazenamentos Gerais do Estado de São Paulo – SP) era o principal entreposto comercial de alimentos da América Latina. Ocupava essa posição desde 1975. Nessa reportagem é relatado o problema da especulação imobiliária feita com os alimentos que saíam de SP.” CASSEMIRO, Bruno Cesar Medeiros. *Urbanidades e Ruralidades em Brasília. História da transformação de Vicente Pires – DF: chácaras, condomínios e cidade*. Monografia apresentada ao Departamento de Antropologia da Unb para obtenção do grau de bacharel em Ciências Sociais. Brasília 2012, p. 41.

⁴ CASSEMIRO, Bruno Cesar Medeiros. *Urbanidades e Ruralidades em Brasília. História da transformação de Vicente Pires – DF: chácaras, condomínios e cidade*. Monografia apresentada ao Departamento de Antropologia da Unb para obtenção do grau de bacharel em Ciências Sociais. Brasília 2012, p. 48.

⁵ Processo Administrativo TERRACAP n. 111.017.525/1974, em que consta novo termo de convênio firmado entre a TERRACAP e a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal para a concessão de uso de terras rurais.

córrego do “Vallo” acima limitando-se com a larga “Bananal” até receber a vertente denominada “Cana do Reino” onde está um marco que divide com o condomínio Celestino José de Alcantâra; pela vertente “Cana do Reino” acima, limitando-se com este sócio, até a sua última cabeceira da direita onde está um marco; deste marco, em rumo N.O, oitenta e dois grãos, a um outro na linha de delimitação do imóvel, até onde vem se limitando com o referido sócio Celestino José de Alcantâra; deste marco, limitando-se com terras das “Pedras”, em rumo ao marco XIV, na cabeceira do córrego “Vicente Pires”, ponto de partida destes limites.⁶

As áreas de terra adjacentes à Fazenda Brejo, pertencentes à União e que constituem as atuais Vila São José e Colônia Agrícola Samambaia, não estão incluídas no processo de desapropriação ajuizado pela União⁷. Ambas constam do Plano Diretor atualmente em vigência⁸, sendo a primeira como área de interesse social (destinada às classes sociais de baixa renda) e a segunda como área de interesse específico (destinada às classes sociais de média renda), respectivamente.

O objeto deste trabalho é a área relativa ao processo de desapropriação iniciado pela União, e que foi catalogada como de área de regularização de interesse específico pelo PDOT (a ARINE I). A primeira referência constante na matrícula do imóvel aponta como proprietária a Empresa de Terras no Planalto Central de Goyaz Limitada, com sede em Santos-SP. Além da pessoa jurídica, constava também como proprietário o Dr. José Fernandes Dourado, brasileiro, médico residente na mesma cidade paulista. Em sequência, vem o registro da escritura pública de compra e venda datada de 02.12.1942, desta vez como adquirente Dr. Eduardo Dutra Vaz.

Portanto, dada a ordem da cadeia dominial, a ação de Desapropriação foi ajuizada contra Eduardo Dutra Vaz, distribuída em 30.04.1959, e que tem seu curso perante a Justiça Federal do Estado de São Paulo até hoje. Somente em 26 de julho de 2005 obteve novo registro dando nota da citação da representante legal do Espólio de Eduardo Dutra Vaz para substituição processual do já falecido proprietário, com quem inicialmente se avençou o

⁶ Texto constante da certidão de matrícula de Registro do imóvel no 3º Ofício do Registro Imobiliário do Distrito Federal, matrícula n. 154305.

⁷ Para fins de regularização, a área do Setor que se encontra ocupada foi subdividida em duas Áreas de regularização de Interesse Específico – ARINEs e uma Área de Regularização de Interesse Social – ARIS. A ARINE Vicente Pires I encontra-se na RA III e abrange os parcelamentos Colônia Agrícola Samambaia e parte da Colônia Agrícola Vicente Pires. O restante da Colônia Agrícola Vicente Pires pertence à ARINE Vicente Pires II, na RAX. Já a ARIS Vila São José abrange a Colônia Agrícola Vila São José. Uma parte da área do Setor Vicente Pires encontra-se em terras desapropriadas pela TERRACAP e outra, em terras desapropriadas pela União. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/arquivos/pdot_revisao_2007/versao_cldf/proposta_regularizacao.pdf> Acesso em 30 mai. 2014.

⁸ A referência é ao Plano Diretor aprovado pela Lei Complementar n. 803/2009 e já alterado pela Lei Complementar n. 854/2012.

pagamento das terras desapropriadas em prestações, amortizadas em 20 anos. O pagamento foi interrompido por parecer do Ministério do Planejamento, em virtude de um novo levantamento geográfico da área da fazenda particular, que resultou em 2011 na alteração da área do objeto de registro anterior.

Essa retificação foi feita para fazer se averbar que a área total da Fazenda Brejo era composta de 2.152,1932HA e não de 1.807,44,70HA, como inicialmente constou da matrícula do imóvel. Houve determinação judicial⁹ ainda para que fosse averbado, após a exclusão da área desapropriada pela União, que o remanescente —, ou seja, a área de 344,7462HA, seria de propriedade do Espólio do falecido proprietário¹⁰.

Notícia jornalística veiculada¹¹ aponta que a presidente da Superintendência de Patrimônio da União (SPU), Lúcia Carvalho, agiu fraudulentamente na medição da área representativa dos 344 HA que seriam devolvidos aos herdeiros do antigo proprietário,

⁹ A decisão judicial a que se reporta é a proferida nos autos n. 0112006-82.1968.4.03.6100 – 14ª Vara Cível Federal, Justiça Federal de São Paulo, cujo trecho pertinente é do seguinte teor: “Constata-se do exame dos autos que, após a decisão judicial que determinou a expedição da carta de adjudicação, a Secretaria do Patrimônio da União, por meio da Portaria n. 210, de 27/06/2008, publicada no D.O.U., em 30/06/2008, constituiu a Comissão de Demarcação, com a finalidade de executarem os trabalhos técnico de medição do imóvel denominado "Torto" ou "Brejo", onde se localiza o setor habitacional Vicente Pires. Com base em acurado trabalho de campo, originado a partir de informações contida nos documentos constantes do processo judicial de desapropriação, relativas à descrição do imóvel, marcos, azimutes, limites, confrontações, coordenadas geográficas, bem como demais dados técnicos pertinentes à disposição da Administração, a Gerência Regional do Patrimônio da União no Distrito Federal procedeu, com esmero ímpar, à identificação, por meio de procedimento demarcatório, da área desapropriada pela União, nos termos dos documentos de fls. 69/405, tendo participado do referido procedimento, inclusive, os moradores da região e os confrontantes da área. Como dito, no curso dos trabalhos verificou-se que a matrícula n. 154.305, na verdade, alberga uma área de 2.152,1932 hectares, ou seja, constatou-se uma diferença a maior de 344,7472 hectares em relação à área desapropriada pela União. A partir de então, com base em atuação administrativa pautada na legalidade, houve por bem a Comissão de Demarcação identificar onde se situaria a área de 1.807,4460 hectares, pertencentes à União, dentro do total correspondente à matrícula do imóvel. Evidente que a medição e identificação do terreno efetuada pelos especialistas de hoje, em razão dos avanços tecnológicos que trazem instrumentos precisos de localização - por meio de satélite - da posição de um indivíduo ou de um marco qualquer no globo terrestre, muito difere daquela realizada no início da década de sessenta, justificando-se, pois, a inexactidão das medições antigas". (fl. 2690/2691) Note-se que para o julgamento da lide apresentada nos autos, este juízo não se pautou em regras ou normas criadas por ele próprio, mas sim por motivos que o levaram a considerar certas circunstâncias de fato e de direito, em especial a Demarcação Administrativa até então considerada perfeita, válida e eficaz. No que se refere à ação rescisória proposta contra a decisão deste juízo (que em sede de tutela antecipada, restou determinado que fosse oficiado o 3º Registro de Imóveis do Distrito Federal para suspender a matrícula 154.605 e as matrículas dela derivadas), cumpre esclarecer que a decisão rescindenda foi proferida de acordo com a sentença transitada em julgado e de forma coerente com as informações assentadas nos autos pelas partes interessadas, razão pela qual não prospera qualquer alegação de que a decisão que se pretende rescindir foi proferida num ato desprovido de qualquer fundamentação válida. Pelo contrário, tendo a ação desapropriatória a finalidade de transferir a propriedade para a União da área registrada sob a matrícula n. 154.305 do Cartório do 3º ofício de registro de Imóveis do Distrito Federal, de propriedade do Espólio de Eduardo Dutra Vaz, com extensão de 1.807,4470 hectares, a ordem deste juízo sempre foi nestes termos, conforme pode se observar: (fl. 2616/2617):" Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/>> Acesso em 10 Jul. 2014.

¹⁰ Texto constante da certidão de matrícula de Registro do imóvel no 3º Ofício do Registro Imobiliário do Distrito Federal, matrícula n. 154305.

¹¹ CORREIO BRAZILIENSE. *Lucia Carvalho é demitida da SPU*. Disponível em: <<http://www.edsonsombra.com.br/post/lucia-carvalho-demitida-da-spu>>. Acesso em 30 jul. 2014.

diminuindo-a para, em consequência, incrementar a especulação imobiliária no local. Afirma-se que o fez referendando laudo de engenheiros contratados por grileiros¹², muito embora a informação seja por ela negada.

Por iniciativa do Ministério Público foi instaurado Inquérito Civil (autuado sob o n. 1.16.000.004368/2009-78) para apuração de possível irregularidade na venda de terras da União para construtoras localizadas na Colônia Agrícola. Por terras da União entenda-se a indefinição acerca da medição da área de 1.807,4460 hectares, de modo a se saber se os negócios feitos incluem terra da União ou daquela que ficou como remanescente ao Espólio do antigo proprietário — os 344,7472 hectares objeto da averbação realizada na matrícula do imóvel em 02 de dezembro de 2011. Sem o desfecho da problemática relativa à medição da área não há condições de se ter por encerrado o processo de desapropriação com a transcrição da área e registro público em nome da União.

Nem isso impediu, no entanto, que o interesse político agisse para fazer imperar sua vontade à impossibilidade legal, tanto que mesmo sem a definição do processo de desapropriação, o governo encaminhou projeto de lei para tornar Vicente Pires uma região administrativa. Com a edição da Lei n. 4.327/2009 a antiga Colônia Agrícola foi transformada em Setor Habitacional Vicente Pires, a 31ª Região Administrativa do Distrito Federal.

Em realidade, a iniciativa do Governo nesse sentido encampou um processo de regularização das invasões. Não há uma data que oficialize o início da proliferação dos loteamentos irregulares que se instalaram desde que a área era uma colônia agrícola. Há, sim, uma época e que coincide com a ingerência política de Joaquim Roriz. O fato é que os fracionamentos dos núcleos rurais foram o passo inicial para a explosão dos loteamentos irregulares no local. Grandes porções de terra para agricultura foram fracionadas em pequenos lotes para edificação de configuração urbana.

A CPI da Grilagem¹³ constatou que houve manipulação dos “grileiros” de terra para o alastramento da prática dos loteamentos. “Grileiros” são aqueles conhecidos por disporem à venda os lotes em troca de comissões ou dividendos rendidos aos iniciais posseiros e a si próprios. “Pulam” de terreno em terreno fazendo parcelamento, demarcando lotes e possibilitando, por meios escusos, negócios com a terra pública.

A intervenção do Judiciário se faz a partir dos conflitos entre particulares na disputa pela posse dos lotes que integram os referidos loteamentos. Dos processos judiciais em curso

¹² Disponível em: <<http://www.estacaodanoticia.com/main/2013/07/suspeito-de-fraude-derruba-lucia-carvalho-da-spu/>>. Acesso em 25 ago. 2014.

¹³ Diário da Câmara Legislativa, Suplemento 2, Ano IV, n. 123, *CPI da Grilagem*, p. 05.

perante a Circunscrição Judiciária de Taguatinga-DF, o foro competente para análise e julgamentos dos processos entre particulares, colhe-se que os documentos de concessão de uso do Poder Público (Fundação Zoobotânica do DF) para a prática agrícola, passaram a subsidiar os negócios entabulados entre particulares. Esses os apresentavam na tentativa de demonstrar a “legalidade” de sua posse frente ao seu adversário, quando ambos entram em disputa sobre o mesmo lote de terreno.

E, explica-se: parcelado o solo em Vicente Pires os negócios entre particulares para a “compra e venda” dos lotes se concretizam por contratos de natureza obrigacional, implica dizer, os particulares transacionam com a coisa pública por meio do contrato particular anômalo de transferência de posse, intitulado de “Instrumento Particular de Cessão de Direitos, Vantagens, Obrigações”. Há a cobrança de preço certo e demarcação aleatória de lotes de terreno, no bojo dos quais se dá a garantia de legítima posse do lote negociado e da irretratabilidade do negócio.

É indubitável que esse foi um dos elementos sociológicos na transformação do rural ao urbano no local, pois que os negócios sobre terra pública se projetaram com o objetivo de moradia, de construção da casa própria. Contudo, não é a transformação do rural ao urbano em que se aporta o interesse desse trabalho, mas como a aglomeração e mobilização social impõem sobre o modelo jurídico a regularização e, como a ocupação desordenada tem criado um problema aos operadores do direito pela insuficiência da lei em resolvê-lo.

Essa prática social não se esgota em si mesma, a ultrapassa para resvalar no Poder Judiciário, pois gera conflitos entre particulares e que derivam dos negócios que entre si fazem envolvendo “lotes” oriundos desses mesmos parcelamentos. Chega a ser um tanto contraditório o fato de que, instaurando o conflito, é ao Poder Judiciário que recorrem para tentar proteger a ocupação ilegal que levaram a efeito mesmo ante a conduta oposita que lhes impunha a lei.

Portanto, essa ocupação reflete um problema de decisão ao Poder Judiciário, em que a lei por si só não se mostra suficiente para resolver o complexo contexto social hoje existente em Vicente Pires. O problema que a ocupação da área causa ao Poder Judiciário tem seus quadrantes bem definidos nesse ponto.

De um lado, há a norma constitucional que veda a aquisição por usucapião dos bens públicos¹⁴ e todo um conjunto de leis federais que assinalam requisitos para a alienação ou

¹⁴ O artigo 183, § 3º da CF de 1988 é do seguinte teor: “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

parcelamento dos bens públicos, que se não observados obsta sejam objeto de direito de propriedade ou possessório pelo particular¹⁵.

Lado outro, há todo um contexto social que não pode ser ignorado pelo julgador, porque, diante da conduta social generalizada por essa prática social, casas foram construídas, recursos financeiros foram empregados, domicílios foram fixados no local e cidadãos de boa fé foram ludibriados quando da “venda” dos lotes a uma pessoa ou mais, pelo que ambas tentam obter a chancela judicial para resguardar o patrimônio investido. Além disso, formado está no local um conglomerado urbano, em que a política pública, em geral universalista, não se realiza da forma planejada para conter, reverter ou estabilizar o quadro social, pelo que não há como se aguardar a solução do governo, no caso, para regular a seara dos conflitos particulares iminentes.

Outro reflexo visível, é a divisão de entendimentos dentro do próprio Poder Judiciário sobre a questão. Para o caso, os primeiros competentes para análise e julgamento dos conflitos são os juízes de Primeira Instância da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, Distrito Federal. Esses têm firmado posicionamento harmônico de enfrentar o problema da posse sobre um critério subjetivo de “melhor posse”, implica dizer, a favor de quem fixou domicílio no local, construiu uma casa de forma transparente, à luz do dia e sem ameaças e emprego de violência contra o outro, seu adversário. Das decisões proferidas há interposição de recurso para o TJDF, que tem confirmado as decisões monocráticas nesse sentido.

O Superior Tribunal de Justiça, no entanto, na oportunidade em que analisou e julgou o tema, posicionou-se no sentido de que em sendo ilícito o objeto da demanda — posse sobre lote irregular em terra pública, não caberia ao Judiciário analisar a contenda. Uma espécie nada jurídica, *data maxima vênia*, de “lavar as mãos” sobre o dilema.

A perplexidade do operador do direito com o complexo problema, como é o meu caso específico¹⁶, motivou a pesquisa. Primeiro para entender os porquês dessa generalizada conduta social de invasão de terra pública no local. A imersão no campo histórico de Brasília foi necessária e trouxe resposta assertiva no sentido de estar intrinsecamente vinculada à forma com que tradicionalmente nos relacionamos com a terra, em que interesses particulares mobilizados impõem sua prevalência sobre a intangibilidade da coisa pública. É uma tradição

¹⁵ A referência aqui é à Lei Lehmann, Estatuto da Cidade, Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, todas incluídas em tópico específico da dissertação, notadamente capítulo 1, item 1.3.2.

¹⁶ A mestranda é Juíza do TJDF, titular da 2ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, uma das juízas dentre cinco, competentes para análise e julgamento das ações possessórias entre particulares envolvendo terra pública em Vicente Pires.

que vem insistindo em se perpetuar com o tempo e que se formou sobre o modo de ocupação urbana na Capital Federal.

Não menos certo é que contribuiu sobremodo a essa desenvoltura popular, a inércia da Administração Pública, que não adotou a tempo e modo medidas de intervenção para conter os desdobramentos ocupacionais de larga escala na antiga Colônia Agrícola Vicente Pires, ou reaver a posse dos que ilicitamente a detinham. Essa inércia fortaleceu a prática de “parcelamento clandestino”¹⁷, que não se mostra isolada em Vicente Pires, mas comum nas terras públicas adjacentes ao Plano Piloto, circundado que está de grandes áreas em que os loteamentos foram sendo feitos sem autorização do legítimo dono – o Poder Público.

Das pesquisas pessoalmente feitas junto aos órgãos públicos competentes — TERRACAP, SEDHAB, GRUPOHAB, GRUPAR, SECOND —, apurou-se que o governo está adotando o instituto da regularização fundiária previsto na Lei n. 11.977/2009, para a outorga de escritura pública provavelmente aos já ocupantes dos lotes de assentamentos de interesse social, ou seja, para a população de baixa renda.

Os gestores públicos pessoalmente entrevistados esclareceram que os projetos urbanísticos em andamento — os DIUPES —, se referem apenas a esta área de interesse social, em que os programas do governo “Minha Casa, Minha Vida” estão sendo implantados. Nada souberam esclarecer acerca do que será feito quanto aos ocupantes da área em desapropriação pela União de Vicente Pires, que lá continuam travando negócios e ocupando na certeza da regularização futura.

Desse modo é certo afirmar que a realidade de Vicente Pires não se mostra isolada nela mesma, ao revés tem estreita correlação com nossas origens e com as contradições advindas do “populismo desenvolvimentista”¹⁸ de que Brasília era símbolo. É que, em essência, a Capital Brasília foi planejada e o seu projeto foi um “...projeto idealizado de desenvolvimento”¹⁹, que tinha por nortes o de desenvolver o interior do país, estratégia de

¹⁷ “A doutrina usa chamar de parcelamento clandestino aquele parcelamento do solo que não é do conhecimento do Poder Público, bem como aquele que, tendo sido objeto de análise pelos órgãos competentes, teve seu projeto recusado, e, ainda assim, foi empreendido. O parcelamento do solo clandestino, portanto, é aquele não aprovado pelo Município ou pelo Distrito Federal, seja porque não foi submetido à aprovação, seja porque, tendo sido submetido, foi-lhe negada autorização.” QUEIROGA, Alessandra Elias. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Editor: Sérgio Antônio Fabris. Porto Alegre, 2002, p.126.

¹⁸ PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora UnB, 2ª edição, 2010, p. 168.

¹⁹ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. Tradução Marcelo Coelho. São Paulo: Companhia das Letras, 1993; p. 199.

defesa e formação de uma identidade genuinamente nacional²⁰. Consequentemente, romperia com a paisagem sócio-estrutural de um país concentrado na faixa litorânea, já comprometido com alta massa de trabalhadores incorporados ao mercado, ante a industrialização de base crescente (notadamente a siderurgia e a química), posta em ação como política de desenvolvimento na era JK, de 1955-1960.

Portanto, o primeiro entendimento de que Brasília deveria estar à margem desses procedimentos contrários à ordem pública, como é o de ocupação indevida de terra pública, e que mais se verificam dentro de um contexto de desenvolvimento urbano conturbado geralmente nos grandes centros e metrópoles, faz ver de antemão que aquele não é um problema de *déficit* de moradia ocasionado por um inchaço populacional derivado da concentração de indústrias e polos comerciais²¹, os quais sequer existiam no Planalto Central aonde foi construída a Capital Federal.

Aliás, o cenário encontrado pelos desbravadores do Planalto Central invocava uma ocupação particular de grandes porções de terra utilizados apenas para uma cultura de subsistência e campo de reserva a suprir o solo desgastado, tanto que houve a necessidade de se utilizar do procedimento da desapropriação para se regularizar o território sobre o qual seria construído o centro político nacional, o Distrito Federal.

Certamente, para o povoamento da Capital Federal que nascia no planalto central desabitado, o problema era outro, implica dizer, a questão era como povoá-la, trazendo concretude à ideologia de formação de uma sociedade genuinamente nacional, um dos objetivos primordiais de sua construção.

Mas, a conquista de trabalhadores para a obra megalômana que tinha prazo certo de inauguração e, portanto, de duração do trabalho a ser prestado — 03 anos e 10 meses²² —, expôs a atuação governamental a um novo desafio: como ordenar as categorias sociais envolvidas no planejamento da construção de Brasília, sem sacrificar o seu ideal elitista de poder. Isso porque os milhares de operários que chegaram atraídos pela grande oportunidade de trabalho da época negaram-se a retornar aos Estados de origem ao final da empreitada,

²⁰ MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. *Luiz Cruls O Homem que marcou o lugar Brasília: Gráfica e Editora Qualidade*, 2003, p. 56.

²¹ Esses eram sim um problema da conjuntura nacional, não especificamente transportado para Brasília. Dados apontavam de 1,2 milhão a 5 milhões de unidades necessárias a suprir a carência de moradia nos idos de 1960, tal como se colhe do artigo intitulado “Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? Denise Morado Nascimento e Raquel Carvalho de Queiroz Braga. Disponível em: <http://www.arq.ufmg.br/praxis/textos/deficit_Morado_Braga.pdf> Acesso em 22 abr. 2014.

²² PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora UnB, 2ª edição, 2010, p. 62.

sequiosos que estavam a desfrutar do manancial da qualidade de vida que o proletariado administrativo indicava.

A política territorial de segregação, divisão espacial entre elite e classe trabalhadora é oriunda da intervenção do Estado. Desafiado o planejamento governamental de reserva do Plano Piloto para as classes burocráticas e do poder, quanto aos operários o governo se utilizou dos mecanismos de “...estratificação social e de repressão que constituem a própria sociedade que tentavam ver excluída”²³, dando assim origem à periferia de Brasília para alojá-los, sob a denominação de cidades-satélites.

Taguatinga e a Cidade Livre (atual Núcleo Bandeirante) foram as primeiras cidades-satélites de Brasília, fruto de movimentos populares na década de 1960 a 1964 que pressionavam o governo de JK para que pudessem ser vistos como efetivos moradores da cidade. Lutaram os operários por melhores condições de moradia, a regularização dos lotes e o fornecimento de serviços públicos urbanos.

É por esse prisma que a questão de moradia nas adjacências do Plano Piloto não guarda a mesma conotação do que ocorre nas grandes metrópoles, em que há um clamor prático pela “Democratização do acesso à propriedade pública”²⁴, fundada no fenômeno da urbanização que ocasionou a propagação de “significativa parcela dos assentamentos informais de baixa renda...”²⁵.

Tampouco foi com o propósito de redução de um suposto *déficit* habitacional no Distrito Federal que a criação das cidades-satélites ganhou ares de um processo de desenvolvimento natural. No cenário brasiliense, o desenvolvimento da indústria e da mercantilização do trabalho nunca foram sua tônica. Ademais, a camada de trabalhadores não existia como um componente social da ideologia do poder cristalizado na construção da Capital Federal, voltada apenas para o estamento e sua elite.

Logo, havia uma mobilização social que concentrava esforços para implantar seus interesses à *fórcéps* ao Estado. Alcançado resultados, a mobilização social gerou contradições, porque uma cidade que fora projetada para representar “...o progresso e o desenvolvimento nacional tinha aqui tais princípios confrontados cotidianamente. Era palco de péssimas

²³ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. Tradução Marcelo Coelho. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 200.

²⁴ CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo, 2010, 260 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 22.

²⁵ *Ibid.* p. 15.

condições de trabalho, precária e excludente estrutura urbana e do descaso governamental para com as condições básicas da vida da população operária.”²⁶

A tradição²⁷ que a partir de então se fixa quanto às lutas sociais para a ocupação da terra, sempre em detrimento da organização política e social da Capital Federal, e em que saem vencedoras as mobilizações sociais, passa a ter profunda influência sobre o modelo de urbanização de Brasília, sobre a forma de ocupação da terra e sobre o modo como se expande a face urbana da cidade. A gestão pública dessas tensões ou a falta de política pública que possa resolver a situação representa um fator de fomento dessa tradição, porque não consegue ordenar a atuação social e sequer representa óbice à proliferação dessa mesma cultura.

Há na Capital Federal da atualidade uma grande ocupação de terra pública em forma de “condomínios”, aglomerações urbanas que são feitas ao alvedrio da lei de diretrizes urbanas e parcelamento de solo, cuja erradicação não tem se mostrado possível sequer com o advento do Estatuto da Cidade ou do Plano Diretor. A política de regularização fundiária tem sido mal gerida e mais utilizada de modo a regulamentar uma cultura de menosprezo à coisa pública e a todo o ordenamento jurídico que tem planejamento próprio e específico para o parcelamento do solo.

Objeto e Objetivos

O interesse pelo tema adveio da prática forense: dezesseis anos de atuação como juíza do TJDF, titular a seis anos de uma das Varas Cíveis de Taguatinga (a 2ª VC), foro competente para a análise e julgamento das ações possessórias entre particulares envolvendo terra pública em Vicente Pires. Ver na prática o problema social e a insuficiência da lei e os limites do Judiciário para resolver a posse sobre terra pública no atual Setor Habitacional Vicente Pires, trouxe à tona, além de um sentimento de angústia e impotência diante do

²⁶ PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora UnB, 2ª edição, 2010, p. 168.

²⁷ Utilizar-se-á aqui a concepção filosófica de tradição segundo Hans-Georg Gadamer. Em sua obra *Verdade e Método, Traços Fundamentais de uma hermenêutica filosófica*, Tradução de Flávio Paulo Meier, Ed. Vozes, 3ª edição, p. 423, Petrópolis, 1999, p. 423, caracteriza nos seguintes termos as práticas sociais que se repetem ao longo do tempo: “Essas considerações nos levam a indagar se na hermenêutica espiritual-científica não se tem de reconhecer todo seu direito no momento da tradição. A investigação espiritual-científica não pode ver-se a si própria em oposição pura e simples ao modo como nos comportamos com respeito ao passado na nossa qualidade de entes históricos. No nosso comportamento com relação ao passado, que constantemente estamos confirmando, o que está em questão realmente não é o distanciamento nem a liberdade com relação ao transmitido. Antes, encontramos-nos sempre em tradições, e esse nosso estar dentro delas não é um comportamento objetivador de tal modo que o que diz a tradição fosse pensado como estranho ou alheio – isso já é sempre algo próprio, exemplar e intimidante, um reconhecer-se, no qual, para nosso juízo histórico posterior, quando já não se divisa conhecimento, porém a mais singela e inocente transferência da tradição”.

juramento feito à Constituição Federal e às leis, a vontade de conhecer os seus porquês, adentrar em seus meandros, perceber o problema não só externamente, mas internamente. Delineado estava o objeto do trabalho.

Com o objetivo de demonstrar que a prática social é decorrência de uma tradição que torna insolúvel o problema pelo direito, entendeu-se necessário, como ponto de partida, contextualizar-se Brasília desde sua origem até a contemporaneidade em que se apresenta. O desbravamento do Planalto Central, as dificuldades, sucessos e objetivos das expedições iniciais, o cenário nacional instável que implicou na demora da construção da Capital, a desapropriação das terras dos particulares, foram aspectos de suma relevância para orientar o desenvolvimento do problema. Até mesmo porque seria de muita importância para apreender a concepção ideológica de Brasília e o modo como se estabeleceu a ocupação de terra em sua periferia (parte não constante em seu planejamento arquitetônico), bem como a estratificação social que daí se originou.

Passo seguinte, preciso foi o enfoque sobre a expansão urbana desordenada de Brasília, bem demarcada pela “política da eleição”. Contrastar o problema social de Vicente Pires com o ordenamento legal que veda a posse sobre terra pública sem anuência do Poder Público e a legislação aplicável ao parcelamento do solo, desde a Constituição Federal à lei infraconstitucional (Artigo 183 da CF, Lei n. 6.766/79, Estatuto da Cidade, Plano Diretor), possibilitou se dimensionar a conjuntura da discrepância da prática social com o arcabouço legislativo.

E, por fim, com a análise das decisões judiciais sobre o problema, demonstrar que o Poder Judiciário instabiliza-se ante as prerrogativas de decidir de acordo com a lei ou de agir como mero agente político e pacificador. Quando o faz pela esteira de mero aplicador da lei, desestabiliza a sociedade, deixando-a ao alvedrio de suas próprias posturas já moralmente reprováveis de não se quedar ao império da lei que a rege. Agindo como agente político, finda por resolver o litígio, mas decide sobre o ilícito, negando sua própria substância que é a de aplicar a lei. Para o direito há a dicotomia entre o fato, a decisão e a posição do Tribunal Infraconstitucional – o STJ.

Angularizados os pontos – o campo fático e o argumento jurídico, os questionamentos que conferem estrutura e diretriz lógica ao trabalho são do seguinte teor:

I – O que o desbravamento do Planalto Central e o ideal sociológico-político da Capital Federal dizem acerca de nossa relação com a terra?

II – Os “condomínios irregulares” que se proliferaram no atual Setor Habitacional Vicente Pires refletem uma especificidade na ocupação de Brasília pelo tripé ocupação – classe média - voto?

III – A ocupação da terra nesses moldes reflete-se em um problema para o Poder Judiciário?

IV – A lei é suficiente para resolver pelo critério subjetivo da “melhor posse”, a omissão do Poder Público em gerenciar suas terras ou propagar a política pública habitacional do local?

Metodologia Aplicada e Organização do Trabalho

O método descritivo analítico prepondera na narrativa do caso específico de Vicente Pires sobre três pontos primordiais, a saber: O Planalto Central e a ideologia da construção da Capital Federal, a realidade do Setor Habitacional Vicente Pires e a intervenção do Poder Judiciário no conflito de posse dos lotes sobre terra pública no local.

Fixados os pontos, a partir de então, procedeu-se à compilação do material tendente a subsidiar a base teórica, o fio condutor da ocupação do Planalto Central, as idealizações arquitetônicas e sociológicas da Capital Federal. Após, a pesquisa de campo. Essa se desenvolveu na área administrativa, mais precisamente em entrevistas com os gestores públicos responsáveis, de modo a se colher dados acerca da posição política oficial sobre Vicente Pires, na parte objeto de desapropriação pela União. Os órgãos governamentais foram visitados na tentativa de se colher informações mais precisas sobre a postura administrativa do governo e seus projetos para a regularização da área. A Administração local de Vicente Pires também foi alvo de entrevistas, assim como a visita da cidade em si, tudo de modo a melhor absorver os contornos sociais existentes.

No campo argumentativo jurídico, a pesquisa se fez pelas decisões judiciais 1ª, 2ª e 3ª Instância sobre a disputa entre particulares sobre posse em terra pública. A coleta de dados estatísticos, tanto nas Varas competentes para a apreciação e julgamento dos conflitos sobre posse como perante a Autoridade Policial, a primeira a ser acionada quando da ocorrência de ameaças e exercício arbitrário das próprias razões, se mostrou sobremodo importante para a constatação do reflexo da desordenação política sobre o Judiciário.

De modo que, para a organização do trabalho, a narrativa foi dividida em quatro capítulos, acrescidos de sumário, introdução, considerações finais e referências de pesquisa.

No primeiro capítulo parte-se da concepção inicial da construção de Brasília no interior do País, como se a partir dela uma nova era viesse à tona, posteriormente ao que se pôde perceber a negação da ideologia de sua constituição. O estudo da iniciativa de desbravamento, do processo de demarcação do Planalto Central, da estratificação social que foi inevitável e da “política da eleição”, formam as bases fático-teóricas da narrativa.

Apreender os conceitos iniciais do projeto de criação de Brasília, inclusive pelo viés antropológico, se mostrou de grande valia para a delimitação da diversidade conceitual e de vida prática reinante em solo brasiliense. Constatou-se como a política eleitoreira contribuiu para a proliferação dos loteamentos ilegais, constituindo-se uma versão contemporânea da expansão urbana de Brasília.

O segundo capítulo volve o olhar para o plano jurídico do parcelamento do solo e das diretrizes de política urbana, especialmente porque, mostrar a distonia sistêmica que ocorre em Vicente Pires, somente seria possível a partir da demonstração das bases jurídicas da organização espacial. A importância da unificação nacional da lei de parcelamento, uso e ordenação do solo a nível nacional, teve origem na política de desenvolvimento industrial propagada por Getúlio Vargas, mas toda a política urbana que se concretiza, ou deveria se concretizar pelo Estatuto da Cidade e Plano Diretor, mereceu destaque na Constituição Federal de 1988. Esses foram os principais vetores do urbanismo como ciência, mas que especialmente no Distrito Federal teve repercussões próprias e setorizadas em virtude da grande quantidade de “condomínios irregulares”.

Em seguida, no terceiro capítulo, a nossa base territorial que é o atual Setor Habitacional Vicente Pires, parte de um todo sistêmico sobre o qual incide a Lei de Parcelamento de solo, Estatuto da Cidade e Plano Diretor. Para a demonstração da anomalia do sistema, primordial foi a análise de seu fator fundante – a explosão dos loteamentos irregulares. Esses ocorreram após a concessão de uso feita pela Fundação Zoobotânica e os negócios de “compra e venda” realizados entre particulares através do contrato de cessão de direitos, vantagens e obrigações, uma espécie anômala dentro da técnica jurídica validativa. Também, que a prática associativa substitui o Estado na alocação de benfeitorias para a comunidade que passou a residir no local e a política pública às avessas do Estado foi a de regularização da área para não indenizar as benfeitorias e manter a sua destinação original.

No quarto e último capítulo vem a demonstração das justificativas jurídicas para a decisão dos conflitos envolvendo particulares, em disputa de posse pelos lotes provenientes dos loteamentos irregulares. Parte-se da análise das soluções judiciais tomadas como paradigma para o caso e o critério padronizado de “melhor posse” para defini-lo, posição essa adotada em 1º grau de jurisdição.

A pesquisa se situou nas decisões de 1º grau de jurisdição proferidas pelos juízes das Varas Cíveis da Circunscrição Judiciária de Taguatinga (competência definida pela Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios), que são confirmadas em 2ª instância, mas totalmente infirmadas em 3º grau de jurisdição pelo posicionamento do STJ, o

Tribunal Infraconstitucional, que entende pela impossibilidade jurídica de se analisar as contendas em seu mérito, ante a ilicitude do objeto da contratação – lotes sobre terra pública.

A partir desse contexto também de distonia sistêmica, mostra-se que a postura dos juízes de primeira instância, muito embora retire a definição do problema do mundo constricto da lei, criando ainda um risco de atrito com a política pública indefinida, cumpre um papel social, atende a uma moral profissional de pacificação social e vivifica o Direito.

Resta assinalar, que o formato em *itálico* fica destinado a destacar e realçar o sentido das palavras tidas por importantes no contexto desenvolvido e reservado às palavras estrangeiras.

CAPÍTULO 1. A CAPITAL FEDERAL BRASÍLIA: SUA ORIGEM E SUA CONTEMPORANEIDADE

“Embora tenha sido concebida para criar um tipo de sociedade, Brasília foi necessariamente construída e habitada por outra – pelo resto do Brasil, que se pretendia negar. O desenvolvimento social de Brasília é impulsionado pelas tensões e contradições entre as duas sociedades.”

(Holston, James. “A cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia”. Tradução: Marcelo Coelho. São Paulo. Companhia das Letras, 1993, p. 30.)

1.1 TIPOLOGIA DO PLANALTO CENTRAL

A incursão sobre o local que no futuro seria projetada e edificada a Capital Federal, tem muito a dizer sobre a relação entre seus habitantes e a terra ocupada. O desbravamento do Planalto Central, o contexto histórico-político do Brasil na época, o projeto arquitetônico com sua ideologia modernista e a estratificação social que se formou a partir da expansão urbana desordenada, permitem conhecer uma tradição que a visão modernista da Capital Federal quis negar. Pensar sobre a realidade de que não se pode fugir à tradição, induz na necessidade de primeiro conhecê-la.

1.1.1 Até a Demarcação do Quadrilátero



Figura 1. Mapa geral dos limites da Capitania de Goiás, por Francesco Tosi Colombina, 1751. *In: Betran, P. e R. Faquini. Cidade de Goiás: Patrimônio da Humanidade: origens.* Brasília, Ed. Verano; São Paulo, Takano, 2002.

O primeiro mapa cartográfico da região de Goiás deve-se a Francesco Tosi Colombina²⁸. Já era usual desde antes de 1750 a prática de confecção de mapas (na época

²⁸ VIERA, Wilson Carlos Jardim; SCHLEE, Andrey Rosenthal; BARBO, Lenora de Castro. *Tosi Colombina, Autor do Primeiro Mapa da Capitania de Goiás.* Disponível em: <<http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=artigos&id=128>> Acesso em 10 abr. 2014.

denominados de cartas-padrão, cartas forais e cartas de marear²⁹) por encarregados da Coroa Portuguesa, prática advinda dos conhecimentos técnicos dos italianos, que inclusive financiaram as missões navais daquela. As confecções das cartas envolviam cientistas, matemáticos, astrônomos, geógrafos e engenheiros, e serviam para precisar os limites territoriais do novo império português, esclarecendo ainda acerca das características da terra dominada, o que serviu muito, inclusive, para conferir a Portugal a garantia de seus interesses contra a Espanha nas negociações para o Tratado de Madri, que em 1750 alterou o até então vigente Tratado de Tordesilhas. Naquele convencionou-se que os limites territoriais seriam definidos pela efetiva ocupação das áreas, tanto que o Centro-Oeste e o Sul do Brasil, além da Bacia Amazônica se tornaram território português já largamente ocupado em virtude do ciclo da mineração.

De modo que, o italiano Francesco Tosi Colombina foi contratado como cartógrafo pelo Marques de Pombal para prestar seus serviços ao governo de Goiás – Dom Marcos de Noronha³⁰, e de 1743 a 1753 delineou pela primeira vez as bacias fluviais e o mapa viário do Brasil, missão da qual resultou a carta geográfica de Goiás, que “[...] realçou o valor estratégico do Planalto Central...”³¹, por demonstrar as ligações entre as bacias do Prata e Amazonas e por definir os limites entre Mato Grosso, Goiás, Maranhão e Pernambuco e o Sul do País, o que influenciou sobremaneira na criação das separadas Capitanias de Goiás e de Mato Grosso.

Em termos sociológicos, desde os ideais separatistas apregoados pela Inconfidência Mineira – 1783, a especulação sobre a interiorização da Capital de um Brasil independente dos desmandos portugueses despontava como fator de mobilização social. Todavia, a interiorização no Brasil ganhou contornos de um forte projeto em 1808 com a chegada da Família Real em solo brasileiro, fuga de Portugal ante a invasão ao império português,

²⁹ Cita Jorge Pimentel Cintra, em *Reconstruindo o mapa das capitanias hereditárias*: “...havia um protótipo (um planisfério ou *mapa mundi*), em que se iam registrando as novas descobertas com a abundante toponímia, que às vezes era alterada pelo rei, como se vê inclusive em alguma das cartas de doação. A partir desse mapa, faziam-se as cópias, as chamadas cartas de marear, que eram levadas pelos pilotos nas navegações. Sobre estas, eram traçadas as rotas e acrescentados os novos lugares descobertos e nomeados pelo capitão da frota. Na volta das viagens, os mapas assim anotados serviam de base para atualizar a carta padrão. A anterior ficava, pois, desatualizada....” <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-47142013000200002&script=sci_arttext>. Acesso em 25 mai. 2014.

³⁰ COSTA, Graciete Guerra da; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. *A cartografia do Distrito Federal*. In.: III SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA. Ouro Preto-MG. Brasil. 2009, p. 3.

³¹ COSTA, Graciete Guerra da; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. Op. cit., p. 3.

ordenada por Napoleão Bonaparte. A política de Bloqueio Continental que impôs em 1806³², desorganizou a economia inglesa que tinha Portugal como aliado.

O Brasil, portanto, foi o refúgio da Família Real que se preocupou daí em diante em fixar-se em local seguro e ao mesmo tempo criar outro modo de sustento econômico, porque se apresentava decadente o patronato colonial com o esgotamento do modo de produção de exploração e envio dos recursos minerais e naturais para a Coroa. À frente, portanto, a singular missão de construir um novo Estado e suas bases econômicas.

De sua vez, a imprensa já sugeria o exemplo americano de Washington como o ideal para a criação da Capital do Império. No repositório histórico de Brasília – 50 anos³³, há a menção de matéria jornalística divulgada pelo *Correio Brasiliense* em 1813, tendo por jornalista Hipólito da Costa, em que defendia a transferência da capital do Reino para “uma região mais aprazível, localizada precisamente nas “cabeceiras do São Francisco”³⁴.

Mas, a idealização de uma Capital na região central do País foi oficializada pela a mensagem de José Bonifácio de Andrade³⁵ à Assembleia Constituinte do Império, datada de 1823, corporificada na “Memória sobre a necessidade de edificar uma nova capital”³⁶ em que sugeria a sede em Paracatu/MG e os nomes de Petrópole ou Brasília (Brasil em latim) para a Capital do Brasil. Somente em 1891, com o advento da República, a transferência da Capital Federal para o Planalto Central ganhou foro de mandamento constitucional. Constou do artigo 3º da Constituição Republicana³⁷:

Art. 3º- Fica pertencente à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 Km2 que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.

Parágrafo único: Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

De relevante nota a descrição de Ignez Costa Barbosa Ferreira acerca do Planalto Central como um local de área extensa, muito pouco habitada e de vida modesta:

³² O Bloqueio Continental de Napoleão Bonaparte foi uma política instituída para fechar o continente europeu à Inglaterra.

³³ PAVIANI, Aldo e outros. *BRASÍLIA 50 ANOS: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 26.

³⁴ OLIVEIRA, Silva Ernesto. *História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade*. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1999, p. 24 e 25.

³⁵ José Bonifácio de Andrada e Silva foi ministro do Reino de 1822 a 1823 e comandou a atuação militar contra os resistentes à separação da colônia de Portugal, sendo por isso considerado o “Patriarca da Independência”. Rompeu com o Imperador quando da Assembleia Constituinte e viveu exilado na França por 06 anos, após os quais retornou, chegando a tornar-se tutor do filho do Imperador até que foi demitido pelo governo da Regência.

³⁶ http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/painel/historico.php?lang=_EN&codmun=530010&search=distrito-federal%7Cbrasil%7Cinphographics:-history

³⁷ BRASIL. *Constituição da República de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 25 ago. 2014.

A parte do Planalto Central escolhida para sediar o futuro Distrito Federal não fugia à regra da ocupação do Centro-Oeste no século XIX e início do XX. Era pouco ocupada, com latifúndios voltados para a produção agrícola de subsistência e a pecuária extensiva. As propriedades eram muito extensas, mas o rendimento baixo. Os donos de terras viviam modestamente.³⁸

Embora o povoamento inicial pela ocupação de grandes áreas em fazendas tenha decorrido de processo diverso do da descoberta da mineração, já que aquele foi oriundo da expansão por contiguidade das fazendas existentes na Bahia³⁹, fato é que a interiorização do País tem origem nesses dois fatores primordiais. Os núcleos de mineração se formaram e não tiveram vida longa, de permanência, duraram enquanto a matéria-prima foi suficiente a sua selvagem extração. Já com a expansão das fazendas veio a fixação do homem a terra, mesmo que de forma paulatina, mas duradoura e naturalmente vinculada ao seu “centro irradiador”⁴⁰.

É por certo incontestável a precedência da brava e destemida ação dos bandeirantes para a interiorização do País, ação sem a qual não se faria possível, até mesmo pela decorrência do fator natural e diverso das regiões brasileiras, sustentar um povoamento pela conquista de um sertão inóspito e desabitado. Faoro dá a conotação da importância da travessia do sertão quando assinala em sua descrição um tanto poética:

Na categoria dos conquistadores entram os bandeirantes, com a magna expressão de seus feitos, e os filhos do norte, embrenhados no sertão, para o grande encontro no São Francisco, que seria a espinha dorsal da unidade brasileira. “O São Francisco” – escreve Vicente Licínio Cardoso, ampliando a intuição do gênio de Euclides da Cunha – é a coluna magna de nossa unidade política, o fundamento basilar que reagiu e venceu todos os imperativos caracterizadamente centrífugos oferecidos pelo litoral” – “laço cósmico” que uniu os “bandeirantes do sul e os do nordeste.”⁴¹

De modo que, para sermos fieis ao tópico, a primeira travessia do Planalto Central foi realizada pelo naturalista austríaco Johann Emanuel Pohl, entre 1817 e 1821, com o propósito inicial de explorar o potencial mineral da região, incumbência que lhe fora dada pela Coroa Portuguesa. Referiu-se à ausência do índio na configuração de suas características imediatas, mormente em virtude das seguidas secas que avassalaram a região nos anos de 1772 e 1782 (o que sucumbiu o manancial natural de que necessitavam para permanecerem no local, já escasso de águas por natureza). Relata acerca da debandada dos indígenas Caiapós aos

³⁸ FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. *Brasília: mitos e contradições na história de Brasília*. In Brasília 50 anos: da capital a metrópole/organizadores, Aldo Paviani (et al.). – Brasília: Editora UnB, 2010. P. 33.

³⁹ JR., Caio Prado. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das letras, 201, p. 56.

⁴⁰ JR., Caio Prado. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das letras, 201, p. 61.

⁴¹ FAORO, Raimundo. *Os donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 180.

aldeamentos montados pelos brancos reinantes no local. Ainda, à prevalência do branco e negro nas casas de fazenda, da raça mestiça proveniente do cruzamento dessas após a decadência do apogeu aurífero no Goiás e Minas Gerais. As fazendas eram caracteristicamente rústicas e essencialmente voltadas à economia de criação extensiva e de subsistência, uma própria “unidade doméstica”.⁴²

Para o desbravador europeu, acostumado ao trabalho de aração com animais e desenvolvimento agrícola dos campos, o enorme espanto com a agricultura de base estritamente escravocrata, sem animais, e a subutilização do solo ante o estado de pobreza em que viviam no Sertão, rendeu algum menosprezo aos traços culturais sedimentados na colonização do Brasil, especialmente a de que a fixação do homem à terra não se detinha em caráter duradouro, mas apenas de subsistência e, menos ainda, com o objetivo de instituir uma base de identidade nacionalmente constituída.

Sobreveio-lhe à tona, portanto, somente o aspecto da ocupação como modo de vida, com o conseqüente abandono do solo sem cultivo e arado e já maltratado pela seca. Aragão⁴³ cita em se referindo às anotações do naturalista austríaco, que a expansão dos domínios se fazia ante a simples oportunidade de reserva de campo para a pastagem, com a mobilidade do animal de um campo já “consumido” para outro de maior concentração de capim ou raiz. O alargamento feito deste jeito não predispunha a terra a qualquer interesse comercial e muitos hectares foram deixados a esmo, sem marcos, como que para uso comum.

Em 1850, outra viagem de reconhecimento pelas terras do Planalto Central foi realizada por Francisco Adolfo de Varnhagen, historiador e adido do Brasil em Lisboa, cuja incumbência foi a de pesquisar sobre documentos da história e legislação nacional. De sua viagem feita em “[...] em “lombo de burro”⁴⁴, resultou a obra “*A questão da capital: marítima ou no interior?*”⁴⁵. A sua pesquisa presencial apontou como vantagens do Planalto Central para o deslocamento da Capital Federal, “...o clima, presença de rios e solos.”⁴⁶

Definiu ainda as áreas do Planalto Central como “...áreas vastas e pouco ocupadas...”, e sugeriu para a construção da Capital Federal a Vila Formosa de Imperatriz – atual Formosa-GO. A partir de então, trabalhou veementemente para disseminar a ideia de mudança da

⁴² *Ibid.*, p. 12.

⁴³ ARAGÃO, Luiz Tarlei. *Coronéis, Candangos e Doutores*. Em Luiz Eduardo Abreu (Epíteto), mimeo. 2001, p.13.

⁴⁴ COSTA, Graciete Guerra da; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. *A cartografia do Distrito Federal*. In: III SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA. Ouro Preto-MG. Brasil. 2009, p. 5.

⁴⁵ COSTA, Graciete Guerra da; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. Op. Cit., p. 5.

⁴⁶ PAVIANI, Aldo e outros. *BRASÍLIA 50 ANOS: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 27.

capital, chegando a ser condecorado Visconde de Porto Seguro e ocupou a 39ª cadeira da Academia Brasileira de Letras⁴⁷.

Na região, duas fazendas estavam vinculadas a um destino – a construção da Capital Federal. A primeira situada em Planaltina, cujo limite de extensão ia até aonde hoje é situado o Plano Piloto de Brasília: a de D. Morena pertencente aos Monteiro Guimarães. A segunda, a da família Diogo Pacheco de Araújo, cuja área abrangia do atual Aeroporto de Brasília até as margens do Rio São Bartolomeu, em Luziânia-GO⁴⁸. “Eram campos cerrados de passável qualidade para o pastoreio do gado, esse elemento capital para o modelo de povoamento esparsa do cerrado local...”⁴⁹

Nesse enquadramento territorial-sociológico estão inseridas as primeiras incursões sobre o Planalto Central em travessias que antecederam a missão Cruls, aquela a quem se deve, de fato, a definição do ponto propício ao centro político nacional, mas que possibilitaram de antemão o conhecimento da vasta área e da preponderância do cultivo de subsistência do particular, desinteressado em qualquer exploração de culturas agrícolas para o desenvolvimento econômico ou na criação de uma base de identidade brasileira.

1.1.2 A expedição Cruls e a Comissão de Estudos da Nova Capital da União

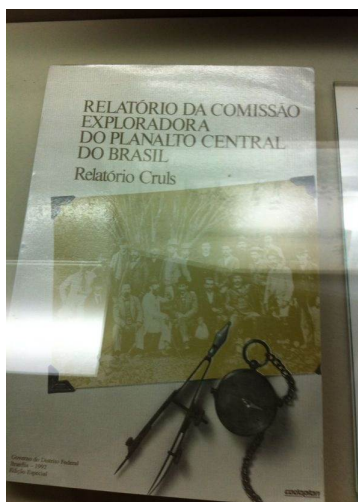


Figura 2. Imagem do Relatório da Comissão exploradora do Planalto Central do Brasil (Relatório Cruls). Memorial JK. 27/Fev./2014.

O Relatório Cruls no seu original, consta no Memorial JK em Brasília- DF. Em pesquisa realizada no dia 27.02.2014, constatou-se a impossibilidade de manuseio do

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=796&sid=346>>. Acesso em 27 mai. 2014.

⁴⁸ ARAGÃO, Luiz Tarlei. *Coronéis, Candangos e Doutores*. Em Luiz Eduardo Abreu (Epíteto), mimeo. 2001, p. 8 e 9.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 9.

exemplar que veio a público em 1894, mas após consultas pormenorizadamente realizadas em outras bibliotecas da Capital Federal, especialmente Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Senado Federal, foi possível localizar dois exemplares, um em cada um desses órgãos.

O relatório da expedição Cruls é o resultado final da jornada de desbravamento ao Planalto Central. Externa, em pormenores, os meios rudimentares utilizados pelos exploradores e as formas de detalhamento da região, bem como o empenho para cumprir com as propostas governamentais.

O chefe da Missão era Louis Ferdinand Cruls. Historicamente teve seu destino selado ao desbravamento do Planalto Central, pois a caminho do Rio de Janeiro, partindo de Bordeaux na França em 1874, conheceu na embarcação Joaquim Nabuco, à época iniciante da carreira diplomática. Ele foi o responsável por ambientar Cruls à singular hospitalidade brasileira, e quando já Senador, apresentou-o ao Ministro dos Trabalhos Públicos, que o nomeou membro da Comissão da Carta Geral do Império. Sua peculiar capacidade de pesquisa o alçou em 1875, ao cargo de astrônomo adjunto, no Imperial Observatório do Rio de Janeiro e posteriormente já naturalizado brasileiro por ato de D. Pedro II, ao cargo de primeiro astrônomo, período que representou grande progresso para a astronomia do Brasil. Ele fez a segunda descoberta de um cometa, o qual tomou o seu nome e lhe rendeu o prêmio da Academia de Ciências de Paris (1824-1910), conjuntamente ao astrônomo inglês William Huggins⁵⁰.

Mas, foi a formação militar lhe garantiu ainda a designação para o Ministério dos Negócios da Guerra, no Império, e Ministério da Guerra, na República, tanto que foi sob os efeitos da “Revolta Armada de 1892”⁵¹, que restou instituída a comissão que deveria demarcar a área do Planalto Central e estudá-la para efeito de mudança da Capital da União. Foi criada em 1892, por meio da portaria número 119-A, de 17 de maio de 1892⁵², a

⁵⁰ MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas, 1935. *Luis Cruls O Homem que marcou o lugar*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade, Brasília/DF, 2003. p. 29.

⁵¹ A Revolta Armada de 19 de fevereiro de 1892, foi a rebelião das forças militares de Santa Cruz e Laje no Rio de Janeiro contra a política do marechal Floriano Peixoto, então Presidente da República após o levante político militar que institui a forma republicana federativa presidencialista de governo no Brasil, e que pôs fim à monarquia constitucional do Império do Brasil em 15 de novembro de 1889.

⁵² BRASIL. *Portaria número 119-A, de 17 de maio de 1892*. Disponível em: <<http://doc.brazilia.jor.br/HistDocs/Relatorios/1892-agricultura-234-236-missaoCruls.shtml>>. Acesso em 21 abr. 2014, fonte Agricultura, Ministério da Indústria, Viação e Obras, 1892, Relatório de 1892 – apresentado em 1893 ao Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo ministro engo Antonio Francisco de Paulo Souza.

“Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil”⁵³, sob a chefia de Luiz Cruls, e com orçamento previsto e aprovado para a exploração da região.

As orientações do então Ministro dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas – Antônio Gonçalves de Farias (1854-1936), para a condução dos trabalhos da comissão foram assim registradas no relatório final da missão:

No desempenho de tão importante missão deveis proceder aos estudos indispensáveis ao conhecimento exacto da posição astronomica da área a demarcar, da orographia, hydrographia, condições climatologicas e hygienicas, natureza do terreno, quantidade e qualidade das águas, que devem ser utilizadas para o abastecimento, materiaes de construcção, riqueza florestal, etc da região explorada e tudo mais que directamente se ligue ao assumpto que constitue o objeto de vossa missão. No decurso de taes trabalhos e tanto quanto possível, podereis realizar não só os estudos que julgardes de vantagem e utilidade para mais completo desempenho do vosso encargo, mas ainda os que possam concorrer para a determinação de dados de valor scientifico com relação à essa parte ainda pouco explorada do Brasil.⁵⁴ (sic)

Havia inicialmente cinco pontos favoráveis como os mais apropriados para cumprir os objetivos da República. Após a primeira exploração preliminar e para a demarcação da área, Cruls decidiu dividir a expedição em dois grupos e mapear a região. A primeira turma seguiu diretamente para Formosa, e a segunda para Corumbá, Santa Luzia (atual Luziânia) e Mestre d’Armas (atual Planaltina), ambas tendo a obrigação de marcar diariamente a hora e a latitude das medições, tocando especialmente à segunda a medição do volume das águas dos diversos rios encontrados na trajetória.

Diversas soluções a partir de então se tornaram viáveis, convindo a decisão sobre a que mais se coadunasse aos argumentos de defesa estratégica, coesão territorial e criação de uma cultura autenticamente nacional. Cruls considerou que a demarcação da área para a futura Capital Federal se fizesse na forma de um quadrilátero esferoidal, porque tinha a

⁵³ A Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil foi composta de servidores do Observatório Astronômico e de engenheiros militares, no geral, ex-alunos de Luiz Cruls da Escola Superior de Guerra, além de especialistas: médico higienista, médico, geólogo, dois mecânicos, farmacêutico, fotógrafo e um contingente de militares para a proteção dos membros. Toda a indumentária tida por necessária pela equipe ocupou 206 caixas, cujo peso foi estimado em cerca de 10 toneladas e transportado a partir de Uberaba/MG, último ponto da estrada férrea, por animais cargueiros, tendo sido os percursos previamente traçados por ajuda de podômetros (mede o número de passos), da bússola (determina e direção) e do aneroide (a altura).

⁵⁴ CRULS, Luiz. *Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central: Relatório Cruls/Luiz Cruls*. 5ª. Ed. Brasília: CODEPLAN, 1987. 396 p. 30.

vantagem “...pelo seu perímetro em forma de figura geométrica regular, de evitar futuras questões litigiosas que pudessem surgir entre os estados limítrofes.”⁵⁵

Desta forma, o mais apto a cumprir o mandamento constitucional de 1891 quanto à demarcação da área, foi o quadrilátero com os seguintes vértices⁵⁶:

| | |
|---|---|
| 1 – Vértice NW (Pirenópolis, Go) | 2 – Vértice NE (Formosa, GO): |
| $\varphi = 15^{\circ} 20'00,00''$ Sul | $\varphi = 15^{\circ} 20'00,00$ Sul |
| $\lambda = 48^{\circ} 51'15,00$ Oeste | $\lambda = 47^{\circ} 21'15,00''$ Oeste |
| | |
| 3 – Vértice SE (Unaí, MG / Cristalina, GO) | 4 – Vértice SW (Abadiânia, GO/Anápolis, GO): |
| $\varphi = 16^{\circ} 08'35,00''$ Sul | $\varphi = 18^{\circ} 08'35,00''$ Sul |
| $\lambda = 47^{\circ} 21'15,00''$ Oeste. | $\lambda = 48^{\circ} 51'15,00''$ Oeste. |

Tabela com dados extraídos da fonte CRULS, Luiz. *Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central: Relatório Cruls/Luiz Cruls*. 5ª. Ed. Brasília: CODEPLAN, 1987. Resumo.

Concluídos os trabalhos, Cruls manifestou-se quanto à vantagem da instalação da nova Capital na zona assim definida, mediante os seguintes aspectos, ao seu sentir, favoráveis:

Sem entrarmos aqui em considerações de ordem política e administrativa, que não são da nossa competência, muitas razões há que aconselham a mudança da Capital Federal para um ponto do interior do território. Entre ellas salienta-se o incontestável benefício que d’ahi resultará para toda essa imensa região central, à qual faltou até hoje a indispensável vitalidade para que se pudesse desenvolver e progredir convenientemente.⁵⁷(sic)

Bem sucedida a expedição Cruls aos olhos do governo, outra foi instituída, desde vez para os estudos específicos do local exato destinado à nova Capital da União. Luiz Cruls foi novamente designado como chefe da comissão. A planta da região possibilitaria estudo mais minucioso da área, desta vez para se constatar “...a salubridade do clima; a qualidade das águas – sua abundância e a facilidade para o abastecimento da futura capital – e, finalmente, estudar a topografia, assim como a natureza do terreno (...).”⁵⁸

⁵⁵ CRULS, Luiz. *Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central: Relatório Cruls/Luiz Cruls*. 5ª. Ed. Brasília: CODEPLAN, 1987. 396 p. 47.

⁵⁶ MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas, 1935. *Luis Cruls O Homem que marcou o lugar*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade, Brasília/DF, 2003. p. 48 e 49.

⁵⁷ CRULS, Luiz. *Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central: Relatório Cruls/Luiz Cruls*. 5ª. Ed. Brasília: CODEPLAN, 1987. 396 p. 110 e 111.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 59.

Os demais tópicos de relevância para o estudo foram a natureza do terreno e condições meteorológicas, conquanto necessário verificar-se comportar edificações e viabilizar o acesso às comunicações urbanas para o desenvolvimento da cidade, que deveria se agregar às demais do País, tanto que a comissão deveria reconhecer as possibilidades de ligação com a via férrea de acesso Catalão, e também as fluviais, partindo do Rio Araguaia e São Francisco. Finalmente, a linha telegráfica necessária para o ligamento com as já existentes. A área quadrada de 100 quilômetros, dentro da total área de 14.400 Km² do quadrilátero já definido, deveria comportar consumo de “...500 litros diários por habitante, para uma população de um milhão de habitantes.”⁵⁹

A tática da comissão para os estudos seguiu no seu campo estrutural o que já a precedia. Cruls dividiu os integrantes em cinco grupos de pesquisas, delegando a cada um deles uma tarefa específica dentro dos objetivos traçados pelo ministério da época. Mas, a situação social-político do Brasil nos dezoito meses dos trabalhos dessa última Comissão de Estudos da Nova Capital, não colaborou para a sua conclusão, especialmente quanto aos estudos da área de topografia e triangulação da zona demarcada, interrompidos em virtude da suspensão dos recursos orçamentários. O País atravessava crise econômica decorrente do encilhamento propagado por Rui Barbosa⁶⁰ e rebeliões militares no Rio Grande do Sul, além do combate aos camponeses de Canudos.

Desta forma, o mapa com escala 1/100.000⁶¹ não foi organizado, muito embora bastante evoluídos os estudos topográficos e hidrográficos até dezembro de 1895, o que possibilitou a elaboração de um relatório apenas parcial em 1896, com um mapa na escala 1/250.000 do novo Distrito Federal, em que descreve Cruls as constatações e viabilidades do cumprimento das instruções ministeriais em curso espaço de tempo, bastando a iniciativa do Congresso Nacional para tornar real a ideia da mudança da Capital Federal.

Cruls teve realmente o seu destino vinculado à *terra brasilis* tanto para a vida quanto para a morte. Depois das duas missões cuja chefia foram de seu encargo, foi em 1901

⁵⁹ *Ibid.*, p.68. Na referência ao texto constante da Resolução provinda do Ministro da Indústria, o general da brigada Bibiano Sérgio Macedo da Fontoura Costallat – 1845-1904, que aprovou os trabalhos da Comissão de Estudo da Nova Capital da União, em julho de 1894.

⁶⁰ O encilhamento ocorreu no Brasil entre o final da Monarquia e início da República, sob o governo provisório de Deodoro da Fonseca (1881-1891). Ocupavam o cargo de Ministros da Fazenda Visconde de Ouro e Rui Barbosa, e sob a justificativa de estimular a industrialização no País, adotaram uma política de créditos livres aos investimentos industriais, garantida por farta emissão monetária, sem lastro. Conjuntamente à expansão dos capitais financeiro e industrial, sobreveio desenfreada especulação financeira em todos os mercados e forte alta inflacionária. (Faoro, liberalismo econômico no período republicano p. 575.

⁶¹ “O mapa com a escala 1/100.000, permite a visualização do relevo através das curvas de nível em equidistância de 40 metros. Também apresentam a rede hidrográfica principal, vias de circulação e limites municipais existentes na época de execução do mapa, além de fornecer alguns elementos gerais da vegetação.” Disponível em: <<http://www.zee.ma.gov.br/html/cart1.html>>. Acesso em 01 jun. 2014.

designado para chefiar a Comissão de Limites entre o Brasil e a Bolívia, missão essa que era a de explorar as nascentes do Rio Javari. Seu empenho para o cumprimento da missão – a qual acompanhou até final, inclusive escrevendo sozinho o relatório, abalou terrivelmente seu estado de saúde. Foi acometido de impaludismo (malária). Em 1908, obteve a concessão de licença de um ano com vencimentos para tratar de sua saúde, seguindo para Paris em busca da cura que não veio. Faleceu em sua residência na França, mas seu corpo foi embalsamado e enterrado no Brasil, cemitério São João Batista, no Rio de Janeiro.

1.1.3 A Demora na Instalação da Capital Federal

Feitos os estudos técnicos e delimitado o Quadrilátero Cruls como mais propício a sediar o centro político nacional, quais os fatores que ocasionaram a demora da construção da Capital Federal a partir de então? Haveria interesses políticos contra?

Já se antecipou que os últimos estudos de Cruls para o zoneamento do ponto específico foram interrompidos em virtude da suspensão de recursos orçamentários. O quadro sócio-político do final do século XIX e início do século XX, aprofunda o entendimento da conjuntura nacional que prejudicou sobremaneira a realização ideal modernista que era Brasília:

As crises de toda ordem eclodem em combate ao encilhamento proposto por Rui Barbosa, quanto às quais o Governo do Marechal Deodoro se mostra de total acordo. O Congresso se recusa a autorizar a emissão de metais para salvar o esquema dominante. A defesa do Governo vem com o golpe de estado de 3 de novembro de 1891, em que dissolve o Congresso. Deodoro fracassa e cai.

A luta para o coroamento da política nova, em oposição a Rui Barbosa e aos industrialistas inflacionários, seria árdua e tenaz. Logo que se restabelece a normalidade constitucional, em 1891, o ministro Rodrigues Alves se dispõe a encampar, pelo Estado, as emissões bancárias, estancar o aumento de papel-moeda, que seria progressivamente resgatado. O Tesouro arcaria com os saldos da loucura inflacionária, preocupado em evitar a ruína dos investidores.

Os investidores estrangeiros, inclusive os bancos, forçados a remeter juros e lucros, pressionam o governo para o câmbio alto, bem como cuidam da solvência do Tesouro. Na cúpula, como símbolo e realidade, a casa Rothschild de Londres, agente financeiro do país desde 1855, impacientemente reclama o restabelecimento da sanidade financeira e cambial.

Os fios da teia internacional enredam-se ao setor produtor e exportador, ensejando a reação anti-inflacionária, necessária para restabelecer o crédito do país, isolado na sua eventual bancarrota.

O café geme ao peso da crise. A superprodução esmaga os cafeicultores, até que o esquema valorizatório de 1906, compartilhando os sacrifícios, beneficie a todos. A exportação e os preços altos não suportaram a expansão das safras,

de quatro para quinze milhões de sacas, de 1890 a 1902. A lavoura refugia-se na policultura, com o desmembramento de lotes vendidos aos colonos, a hipoteca e o apelo ao crédito.⁶²

Nesse contexto, a alusão à mudança da Capital Federal deixa de ter prestígio e tônica de efetividade. Além disso, os paulistas temiam nova concorrência com outro foco de desenvolvimento do País, como seria a Capital Federal, e com as reformas urbanas realizadas no Rio de Janeiro, sede do Poder Político, feitas sob a gestão do Presidente Rodrigues Alves, o vigor da proposta mudancista arrefeceu. Alguns parlamentares apresentaram moções para a retomada do debate entre 1901 e 1919⁶³, sem êxito.

A única referência ao trabalho da Comissão Exploradora do Planalto Central foi em 1922, quando sob a gestão de Eptácio Pessoa na Presidência e por ocasião da comemoração dos 100 anos de independência, “...foi colocada em Planaltina (dentro do Quadrilátero Cruls), a pedra fundamental da nova Capital”⁶⁴.

Mas a crise no sistema econômico mundial a partir da queda do “padrão-ouro”⁶⁵, a gestão ditatorial de Getúlio Vargas na Presidência do Brasil, que demonstrou claro desinteresse à questão da transferência da sede de poder, não formaram quadro favorável para a retomada da ideia mudancista. É certo que a Constituição Federal de 1934, previu nova determinação oficial para a mudança, mas foi totalmente ignorada pelo governo. A Constituição do Estado Novo, outorgada em 1937, nada tratou sobre o tema, e a política de interiorização do Presidente Getúlio Vargas se deveu apenas à “...urbanização do sudoeste de Goiás e a ocupação agrícola da região do “Mato Grosso de Goiás...”⁶⁶, tanto que novas frentes de produção agrícola se desenvolveram na região.

De modo que, apenas com a previsão constitucional que tomou lugar na Constituição liberal-democrática de 1946 (no artigo 4º do ADCT), a transferência da capital da União

⁶² O resumo consta do material da disciplina Dinâmica do Estado Federal, cursada no 1º semestre de 2013, ministrado pelo Professor Dr. Luís Carlos Martins Alves Jr., a partir da leitura de Raymundo Faoro, *Os donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 5ª edição. São Paulo: Globo, 2012. Capítulo XIII, p. 567-738.

⁶³ BENTON, William. *Brasília. Enciclopédia Barsa*. Rio de Janeiro/São Paulo: Encyclopædia Britannica Editores Ltda, 1969, p. 368.

⁶⁴ PAVIANI, Aldo e outros. *BRASÍLIA 50 ANOS: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 35.

⁶⁵ O padrão-ouro era a crença de que “...as notas bancárias tinham valor porque elas representam o ouro.” (POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens de nossa época*. Tradução: Fanny Wrobel; Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 26). Representa o quantitativo de reserva de ouro do País e o método de conversão de sua moeda àquela proporcional, pela adoção de um câmbio fixo, o qual somente conseguia ser sustentado pelos países com larga escala comercial. Essa situação se modificou quando da Primeira Guerra Mundial, em que os países foram obrigados a suportar altas despesas com a guerra, especialmente Alemanha e França, que expandiram suas políticas monetárias e com isso, desequilibraram o sistema internacional, gerando altos índices inflacionários.

⁶⁶ PAVIANI, op. cit., p. 35.

voltou a ser debatida. O País se encontrava sob a gestão presidencial de Eurico Gaspar Dutra e esse debate se procrastinou com a imposição de novos estudos, tanto que esse Presidente criou outra comissão para os reestudos necessários, desta vez presidida pelo General Djalma Polli Coelho – a denominada missão Polli Coelho. Foi o recém-criado IBGE, por suas subcomissões, o aporte técnico ideal para os trabalhos da escolha do sítio que oferecesse melhores condições climáticas e de recursos naturais para a futura Capital.

A partir de então, duas novas expedições foram realizadas ao Planalto Central em 1947 pela referida comissão, das quais resultaram duas conclusões colocadas em relatório final, encaminhadas ao Presidente da República para serem submetidas à votação pelo Congresso Nacional. A primeira em que se ampliava a área do quadrilátero Cruls em aproximadamente cinco vezes – para 78.000 km², sob o argumento de que “diferentemente das equipes de Cruls, nesses estudos tem-se, além dos aspectos naturais, também a preocupação com a ocupação humana, com a economia e possibilidades de colonização”⁶⁷. A outra, a que delimitava área menor de 6.000 Km², distando 630 Km do litoral apenas, sob o enfoque de “a função principal de localização é proporcionar à sede do governo condições excelentes de localização (LEITE DE CASTRO, 1948, P. 117)”⁶⁸.

Somente em 1952 houve a aprovação do relatório, sancionando em 1953 o então Presidente eleito Getúlio Vargas, lei que determinava a realização de estudos definitivos para a implantação da Capital em área que incluía o retângulo Cruls, estendendo-se a Goiânia, Anápolis e Unaí. Essa nova comissão chefiada por Aguinaldo Caiado de Castro, contou com a tecnologia de ponta do momento - levantamento aerofotogramétrico e fotointerpretação, a cargo de Donald Belcher ⁶⁹, que teve grande repercussão para a escolha definitiva do sítio que sediaría a nova Capital.

Muito embora os novos estudos realizados e a polêmica que se instaurou pelos congressistas mineiros para que a nova Capital fosse sediada no Triângulo Mineiro, os incumbidos da nova designação não mais podiam ignorar os fatores econômicos que os estudos de 50 anos atrás realizados pela missão Cruls haviam incutido na região. Para Vasconcelos, o ímpeto empreendedor se instalou definitivamente na região demarcada:

Nessa ocasião, a região apontada por Cruls não se apresentava apenas por suas belezas e potenciais naturais. Não seria mais possível ignorar o jogo de interesses já existente no lugar, mas também em outros locais. Os lugares disputavam o grande empreendimento que a implantação da capital

⁶⁷ PAVIANI, Aldo e outros. *BRASÍLIA 50 ANOS: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 40.

⁶⁸ PAVIANI., op. cit. p. 42.

⁶⁹ *Ibid.*, p.42.

significava. Esse interesse é demonstrado nos debates da constituinte de 1946, quando surge uma nova opção para a localização da capital no triângulo mineiro. Essa tinha o apoio dos congressistas mineiros, dentre eles Benedito Valadares, Juscelino Kubitschek e Israel Pinheiro.⁷⁰

Já o país sob a presidência de Café Filho, a quinta comissão incumbida, desta vez, sob a regência do Marechal José Pessoa, definiu o Sítio Castanho⁷¹ como o local definitivo para a instalação da Capital. Foi delimitada uma área de 5850 Km² entre o rio Preto e Descoberto. O relatório final foi entregue em 1956, com a devida homologação.

Efetivamente, a mudança da Capital Federal somente se transformou em realidade em 1960, já sob a gestão do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, quando houve a transferência da sede do poder político da grande metrópole do Rio de Janeiro para o Distrito Federal.

1.1.4 A Desapropriação de Terras

Porque a desapropriação de terras foi um procedimento necessário no Brasil? O uso desse procedimento foi essencial para a criação do Distrito Federal?

Com efeito, a desapropriação das terras de uso particular foi prática importada da Inglaterra e França, instituída em face do enorme crescimento de habitações em precárias condições sanitárias. As sucessivas epidemias de cólera no final da década de 1840 na Europa forçou o regulamento estatal sobre moradia. Inicialmente, o Estado interveio fixando parâmetros para a construção das habitações, os quais traziam inevitavelmente um contexto de restrição da propriedade privada, fato que atizou a revolta de muitos dos defensores da propriedade privada. Foi então que as leis de 1841 na França e de 1850 na Inglaterra concederam aos Conselhos Municipais a autoridade para a desapropriação de terras.

No Brasil, outra a realidade. A constatação da grande porção de terras a gerir e ocupar para fomentar a prosperidade do comércio com o oriente e para protegê-la das invasões estrangeiras, fez com que a colonização portuguesa importasse para o território colonizado o

⁷⁰ VASCONCELOS, Adirson. *A mudança da capital*. Brasília: Gráfica e Editora Independência. 1978, citado em PAVIANI, Aldo e outros. *BRASÍLIA 50 ANOS: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 36.

⁷¹ “O sítio castanho, considerado o local ideal para a construção de Brasília (BELCHER, 1984), era diferente dos outros quatro sítios que ele estudou. Mais propício para a localização da cidade pela topografia (localizado num domo, apresenta extensa planície e suave declividade), facilidade de drenagem pluvial, profundidade dos solos adequada à edificação das construções da cidade e potencial de suprimento de água e energia. O sítio, onde havia sido colocada a pedra fundamental em Planaltina, apresentava o inconveniente das escarpas e serras altas em sua parte noroeste. Foi considerado um sítio de vale.” PAVIANI, Aldo e outros. *BRASÍLIA 50 ANOS: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 43.

seu instituto jurídico de 1375, denominado de Regime de Sesmarias⁷². O território foi dividido administrativamente em Capitânicas Hereditárias e implantado o sistema sesmarial⁷³, isso muito embora não houvesse aqui o mesmo campo de objeto das sesmarias portuguesas – já remodeladas das da Idade Média para impedir o abandono das terras portuguesas ante o incremento da política marítima⁷⁴.

Aos capitães hereditários foi dado o dever de cultivo da terra para a manutenção das concessões implantadas, que eram feitas sem um limite de extensão previamente determinado. Estavam condicionadas ao pagamento de dízimo ao rei, tudo em nome da Ordem de Cristo⁷⁵. Tanto assim que em 1822, dadas as imensas liberalidades na concessão das sesmarias, não havia mais terras aptas à distribuição. A concessão de muita terra aos poucos donos de muitas posses que, em consequência, gozavam de prestígio político, tornou realidade a afirmação de Faoro de que “A propriedade seria, desta sorte, uma afirmação aristocrática”⁷⁶.

O sistema das sesmarias ou carta de datas fracassou não só ante os males da monocultura implantada - os grandes senhores de terra impediam a ocupação de terras pelos pequenos lavradores e quando ocorria, cobravam quantias exorbitantes para a produção de gêneros de subsistência; como também pelo modernismo da revolução industrial que eclodia na Inglaterra arrefecendo o comércio intermediado por Portugal. Some-se a isso o anseio exclusivo de riqueza e *status* pelos capitães-donatários e seus herdeiros. A Resolução de 17 de julho de 1822 pôs fim ao regime de sesmarias.

⁷² IMPARATO, Ellade apud CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo, 2010. 260 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 26 p., define que “A Sesmaria foi um instituto jurídico português criado em 1375 e recepcionado pelas Ordenações do Reino de Portugal, baseada nas “terras comunais que na Idade Média eram cultivadas para o benefício comum, de todos os servos de uma determinada gleba.”

⁷³ O Estado, recém-formado e sem capacidade para organizar a produção de alimentos, decide legar o uso ao colono mediante a emissão de um termo de ao sesmeiro.

⁷⁴ Assim cita CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo, 2010. 260 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 27, p: “Se, em Portugal, as concessões eram utilizadas para a exploração de terras abandonadas, esvaziadas no período das navegações, que ficavam sobre supervisão de representantes do rei - que tinham o poder de outorgá-las e retirá-las de quem não as aproveitasse dentro do prazo estabelecido, no Brasil, não existiam terras abandonadas.”

⁷⁵ Segundo as cartas pontifícias, as terras descobertas eram propriedade da Ordem de Cristo, estando sob sua “jurisdição espiritual”, ao que era devido o pagamento de dízimo para a propagação da fé e financiamento das expedições ultramar. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf>. Acesso em 25 ago. 2014.

⁷⁶ FAORO, Raimundo. *Os donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 464.

Então, liberdade houve para o apoderamento e cultivo das terras devolutas⁷⁷, o que transformou o cenário nacional da época, tanto que, daí em diante, além da aquisição da terra por contrato, doação ou herança, foi a ocupação que se tornou a forma legítima de domínio. É verdade que os lavradores mais humildes também se aventuravam na prática da ocupação de terras e o faziam por intermédio do cultivo, que iam expandindo até onde não fossem infortunados por outrem quanto aos limites territoriais das terras então cultivadas. Mas ainda assim os latifúndios permaneceram, porque somente os detentores de posses detinham recursos para cultivar a terra, já que havia grande custo para a importação de escravos e exportação do produto valorado no mercado: o açúcar já em declínio e o café, no seu apogeu. O Brasil se delineava, portanto, como um país essencialmente agrícola.

Para pôr termo ao regime anárquico da posse, a Lei de Terras de 1850 busca a convergência dos sistemas de sesmaria e posse, dispondo que a terra pública somente seria objeto de transmissão a partir de então, pela sucessão ou contrato de compra e venda - negócio que deveria ser ratificado por um registro paroquial, o qual tinha o poder de qualificar o ocupante como senhor da terra.

Por isso se tornou tão importante ao Estado delinear o regime da terra, pois essa era “a base fundamental da expansão econômica”⁷⁸. De modo que, toda a ocupação da terra no Império foi objeto de um levantamento estatístico realizado sob os auspícios do Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que regulamentava a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. O objetivo era o de identificar as terras devolutas e as ocupadas por particulares, de modo a lhes atribuir, quanto a essas últimas, o direito de donos.

Por referido decreto foi criada a Repartição Geral das Terras Públicas, órgão incumbido dentre outras atribuições da medição, divisão e descrição das terras devolutas, além dos procedimentos de sua conservação. Àquela se atribuiu o encargo de aferir as terras que deveriam ser reservadas aos indígenas, à fundação de povoações, abertura de estradas, servidões, e assento de estabelecimentos públicos. Ei-lo em termos:

Art. 3º. Compete à Repartição Geral das Terras Públicas:

⁷⁷ A definição de terras devolutas está no artigo 3º da Lei 601 de 1850: “Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. (sic) Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em 27 de mai 2014.

⁷⁸ FAORO, Raimundo. *Os donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 466.

§1º. Dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e prover sobre a sua conservação.

§2º. Organizar hum Regulamento especial para as medições, no qual indique o modo pratico de proceder à ellas, e quaes as informações, que devem conter os memoriaes, de que trata o Art. 16 deste Regulamento.

§3º. Propor ao Governo as terras devolutas, que deverem ser reservadas; 1º para a colonização dos indígenas; 2º para a fundação de Povoações, abertura das estradas, e quaisquer outras servidões, e assento de Estabelecimentos Publicos.

§4º Fornecer ao Ministro da Marinha todas as informações, que tiver acerca das terras devolutas, que em razão de sua situação, e abundancia de madeiras proprias para a construção naval, convenha reservar para o dito fim,

§5º Propor a porção de terras medidas, que anualmente deverem ser vendidas.

§6º Fiscalisar a distribuição das terras devolutas, e a regularidade das operações da venda.

§7º Promover a colonização nacional, e estrangeira.

§8º Promover o registro das terras possuídas.

§9º Propor ao Governo a formula, que devem ter os títulos de revalidação, e de legitimação de terras.

§10º Organisar, e submeter á aprovação do Governo o Regulamento, que deve reger a sua Secretaria, e as de seus Delegados nas Provincias.

Portanto, a cadeia dominial de terras públicas que teve início com as sesmarias, passou aos registros paroquiais e declarações de posse após o regulamento que determinava a execução da Lei 601 de 1850. Carvalho cita como marco inicial da propriedade privada no país os registros paroquiais, ante as seguintes alusões:

§11º Propor finalmente todas as medidas, que a experiência for demonstrando convenientes para o bom desempenho de suas atribuições, e melhor execução da Lei Nº 601 de 18 de Setembro de 1850, e deste Regulamento.”⁷⁹ (sic)

Portanto, a cadeia dominial de terras públicas que teve início com as sesmarias, passou aos registros paroquiais e declarações de posse após o regulamento que determinava a execução da Lei 601 de 1850. Carvalho cita como marco inicial da propriedade privada no país os registros paroquiais, ante as seguintes alusões:

Partindo desses registros paroquiais, marco inicial da propriedade particular no país, depois das sesmarias, com abertura de sucessões ou por força de alienações feitas, iniciaram-se as cadeias de domínio. Escrituras públicas foram outorgadas e registradas nos cartórios imobiliários instituídos posteriormente, e divisões geodésicas foram processadas e julgadas, cujas sentenças produziram os efeitos jurídicos pretendidos, e cujas folhas de

⁷⁹ BRASIL. *Decreto n. 1.318, de 30 de Janeiro de 1854*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1851-1899/Anexos/RegulamentoD1318-1854.pdf>. Acesso em 27.abr.2014.

pagamentos passadas ao condôminos foram levadas a registro nesses mesmos cartórios, nos moldes do Código Civil e do Dec.-Lei n. 8.527/39, não pairando dúvidas sobre a validade desses documentos.⁸⁰

E o fato da posse legitimar o título de domínio está, de fato, contemporizado no Regulamento à Lei 601 de 1850, sendo esses os termos:

Art. 22. Todo o possuidor de terras, que tiver título legítimo da aquisição do seu domínio, quer as terras, que fizerem parte dele, tenham sido originalmente adquiridas por posse de seus antecessores, quer por concessões de sesmarias não medidas, ou não confirmadas, nem cultivadas, se acha garantido em seu domínio, qualquer que for a sua extensão, por virtude do disposto no § 2º, do Art. 3º da Lei n. 601, de 18 de Setembro de 1850, que exclue do domínio público, e considera como não devolutas, todas as terras, que se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo⁸¹ (sic)

Para os ocupantes das terras sem um título legítimo, preconizou-se o procedimento prévio de medição de terras, com confecção de mapa da localidade e em que intervia o Poder Judiciário (os Juizes Municipais) e auxiliares, findo o qual se extraia uma “sentença de medição”⁸², com a qual estavam os posseiros aptos a postular a emissão do título de sua posse junto ao Presidentes de Província.

Uma peculiaridade chama ainda a atenção no procedimento. É a que inclui os vigários na cadeia de regularização das propriedades assim efetivadas, porquanto havia a previsão de registro das terras, fosse qual fosse o título de posse. De modo que, os encarregados do recebimento das “declarações de posse” e da realização dos registros eram os vigários e isso dimensiona bem a realidade do Estado Cristão.⁸³

⁸⁰ CARVALHO, Erasto Villa-Verde de. *Parcelamento do solo: condomínios regulares e irregulares: urbanização*. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996. p. 38.

⁸¹ BRASIL. *Decreto n. 1.318, de 30 de Janeiro de 1854*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1851-1899/Anexos/RegulamentoD1318-1854.pdf>. Acesso em 27.abr.2014.

⁸² O artigo 61 do Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, é do seguinte teor: “Art. 61. Obtida a sentença de medição, e passada em julgado, os proprietários poderão solicitar com ella (sic) dos Presidentes de Província o título de suas possessões e estes o mandam passar pela maneira declarada no artigo 51.”

⁸³ O Estado Cristão é uma referência à ideologia moderna de Louis Dumont, que assinala: Em primeiro lugar, a conversão do cristianismo do Imperador Constantino no início do século IV, além de ter obrigado a Igreja a uma unificação mais avançada, abriu um problema temível: o que seria um Estado cristão? De boa ou má vontade, a Igreja via-se frente a frente com o mundo. Sentia-se feliz por ver chegarem ao fim as perseguições, e tornou-se uma instituição oficial ricamente subsidiada. Não pode continuar a desvalorizar o Estado tão livremente como até então. O Estado dera em suma um passo para fora do mundo na direção da Igreja, mas ao mesmo tempo a Igreja tornara-se mais mundana do que até esse momento havia sido. Contudo, a inferioridade estrutural do Estado, ainda que com matizes, foi mantida. A latitude para a qual chamei a atenção aumentou no sentido em que se tornou possível julgar o Estado mais ou menos favoravelmente segundo as circunstâncias e os temperamentos. In: DUMONT, Louis. *O individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985. p. 54.

No caso do Distrito Federal, o certo é que, a partir de então, deveu-se a um critério de exclusão a definição das terras de propriedade dos Estados-membros e da União. A abrangência das terras devolutas se media proporcionalmente por aquelas que não fossem registradas como propriedade privada ou com destinação de reserva para os fins do artigo 22 do Regulamento acima transcrito.

De modo que, as terras que não fossem particulares pelo critério de legitimação da Lei 601 de 1850, estariam qualificadas como terras devolutas de pertencimento da União. De sua vez, o artigo 3º da Constituição Federal de 1891 definiu como de propriedade da União os 14.400 km² objeto do Relatório Cruls. Esse o teor do artigo 3º acima referido, *litteris*:

Art. 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.
Parágrafo único – Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Esse foi também o entendimento da Procuradoria-Geral da República, outrora citado em acórdão do Tribunal de Justiça, e reproduzido no voto proferido pelo Ministro Soares Muñoz do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 89.382-2 proferido em 20/10/1981, na forma citada por Carvalho⁸⁴:

A área de 14.400 quilômetros quadrados mencionado no art. 3º da Constituição de 1891 continua de plena propriedade da União, naquilo que ela não vendeu ou doou; no que não foi usucapido até 1º de janeiro de 1917, naquilo que a própria União teve como de terceiro através do Registro Geral de Terras Públicas, Delegacia das Províncias, nos termos da Lei n. 601, de 1850, e sua regulamentação com o Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

Nessa ordem, os trabalhos da Comissão de estudos definitivos sobre a localização da Capital Federal, de que resultaram os relatórios Belcher⁸⁵, delimitaram o sítio castanho⁸⁶ como o mais propício para a construção da futura sede do Poder, em uma área de 5.000 km², o que abrangeu terras particulares que deveriam ser, segundo os preceitos da Lei n. 2.874, de 19 de Setembro de 1956, mais precisamente por seu artigo 2º, objeto de acordos e convênios

⁸⁴ CARVALHO, Erasto Villa-Verde de. *Parcelamento do solo: condomínios regulares e irregulares: urbanização*. Brasília,, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996, p. 40.

⁸⁵ Os relatórios Belcher foram os realizados pela Comissão de Estudos instituída na Era Vargas, percorridos no item 1.3, p. 44.

⁸⁶ Vide nota número 73.

entre o Poder Executivo e o Estado de Goiás, visando a desapropriação e posterior desmembramento dos imóveis nele situados para incorporação ao domínio da União.

Ao tempo em que a supracitada lei fixou os limites e contornos da área do sítio castanho para incorporação pela União, outorgou poderes ao Poder Executivo para constituir a NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, e que teria sob o seu encargo e responsabilidade, o planejamento e execução dos serviços de localização, urbanização e construção da cidade. Houve, ainda, a previsão de que o capital social da companhia seria integralizado com a transferência de toda a área do futuro Distrito Federal, acrescido das despesas de desapropriação. As terras desapropriadas dos particulares seriam registradas em nome da União e repassadas desta à NOVACAP.

Com a criação da TERRACAP por lei posterior – a de n. 5.861/72, alterada pela Lei n. 6.531/78, e que sucedeu a NOVACAP nos atributos e encargos necessários ao ordenamento da Capital Federal, a legitimidade para responder pelos ônus das desapropriações de terra passou a ser da TERRACAP, pelo que os registros das propriedades adquiridas por desapropriação devem ser realizados em nome da atual empresa pública.

1.2 Os Planos Ideológicos da Capital Federal

Definido o território destinado ao Distrito Federal, o projeto arquitetônico de Brasília foi idealizado para iniciar a era da modernidade no País. Havia a influência da filosofia de Haussman na idealização assim projetada, onde “...largas avenidas cortavam bairros de trabalhadores em incisões cirúrgicas destinadas a remover as “classes perigosas” do núcleo da cidade⁸⁷”, mas, sem dúvida, era muito inovador quanto à solução dos problemas coletivos, inovação essa que sucumbiu, no entanto, ante ao elitismo pulsante do capitalismo.

1.2.1 A arquitetura e o modernismo seccional do capitalismo

É que arquitetonicamente falando, Brasília é o resultado das propostas urbanísticas de *Le Corbusier*, que foi o mentor dos *Congrès Internationaux d’Architecture Moderne*, os CIAMs⁸⁸ – através dos quais se preconizavam formas associativas, um modo de organização cotidiana e a transformação social através da arquitetura e urbanismo. A crítica pontual dos

⁸⁷ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das letras, 1993. p.55.

⁸⁸ Os congressos a que aqui se refere datam de 1928 a 1960 e constituíam o mais importante fórum internacional de debate sobre arquitetura moderna, estando o Brasil representado por Lúcio Costa e Oscar Niemeyer desde 1930. Teve por manifesto o mais significativo a *Carta de Atenas (1941)*, cujos objetivos do planejamento urbano estavam fundados nas seguintes funções: “*As chaves para o planejamento urbano estão nas quatro funções: moradia, trabalho, lazer (nas horas livres), circulação*”. *Ibid.*, p.37.

CIAMs estava sediada na falta de planejamento das cidades pós-Revolução Industrial de abrigar os centros de produção e os centros administrativos como a nova era da máquina exigia, como também na incapacidade de gerir eficazmente o grande número de trabalhadores que se deslocaram do campo atraídos pelo trabalho industrial. Afirmava-se que o interesse privado estava a propagar a desorganização das cidades.

Importante ressaltar que a congregação internacional de arquitetura e urbanismo reunia contextos históricos muitas vezes antagônicos, em que seus membros buscavam conciliar os prospectos de seus programas sociais e políticos com as expectativas arquitetônicas. Isso significava antever a impossibilidade de um arquétipo padronizado, mas que foi contraditado pelo argumento persuasivo de seu idealizador e que findou por tornar possível o consenso sobre formas e propostas de urbanismo à Haussmann⁸⁹ - implica dizer, “centros urbanos de espaço, ar, luz, áreas verdes e flores, em suma, tudo aquilo que traz saúde⁹⁰”.

O que chama atenção, no entanto, é o fato de que no caso específico de Brasília, a inspiração de Oscar Niemeyer se debruçou sobre o modelo russo de “arquitetura social”⁹¹, portanto na solução de problemas coletivos - ele era um “arquiteto de esquerda”⁹², integrante do Partido Comunista Brasileiro desde jovem. Curiosamente, os russos não participavam dos congressos, ao menos não diretamente, já que o que faziam era manter relações profissionais com os líderes dos manifestos e encontros. Na Rússia, a expressão do sistema comunista da época, o objetivo urbanístico era o de velar pelo bem-estar comum, na medida em que faziam acirrada crítica à propriedade privada e relações baseadas em dinheiro. Ordenavam-se as habitações de acordo com os serviços públicos e a organização social estava associada às unidades de vizinhança, que expressavam um modo de vida doméstica coletiva, lazer e residência integrados.

Nada obstante, aqui no Brasil, assumiu Oscar Niemeyer ser impossível realizar o que lá se efetivava, unicamente pela falta de “base social, grandes planos coletivos e indústria poderosa”⁹³ que assim permitisse. Era preciso se amoldar ao estilo brasileiro e como arquiteto

⁸⁹ O Barão Haussmann foi o responsável por uma profunda transformação urbanística em Paris, possibilitada pelas regulamentações de 1852, e que muito influenciou o urbanismo dos CIAMs. “*Le Corbusier (1967:209-11) admirava o barão Haussmann por ter trazido uma medida de ordem geométrica a Paris e por ter usado um esquema de largas avenidas para ligar áreas isoladas da cidade – dois princípios supremos da doutrina dos CIAM.*” (in Holston, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 54)

⁹⁰ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 54.

⁹¹ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 45.

⁹² *Ibid.*, p.44.

⁹³ *Ibid.*, p.45.

profissional, quedou-se ao elitismo do governo, muito embora vinculado às ideias consensuais dos CIAMs pela marca de modernismo insculpido pela *Carta de Atenas*⁹⁴, seu maior manifesto. Assim, o projeto moderno de Brasília, cujo planejamento urbano retrata a construção de uma cidade consolidada sob “...uma ditadura burocrático-autoritária, cada qual reivindicando uma afinidade eletiva com a cidade.”⁹⁵, mais se amoldou ao modo brasileiro de ser.

Fato é que, pode-se dizer que influenciado pela doutrina de *Le Corbusier*, Lúcio Costa inovou no seu projeto sobre Brasília ao criar um centro público e eixos para moradia coletiva, que certamente não contribuiu para fornecer a habitação das massas, tampouco para a distribuição igualitária de recursos, exatamente o que se passou nas cidades europeias que seguiram o influxo arquitetônico modernista da Carta de Atenas. O resultado foi o de “...garantir a cidade para os ricos, marginalizando os pobres.”⁹⁶ - já que eram alocados nas periferias, situação que caracterizou amplamente a ideia da sede do poder nacional para a Capital Federal.

Lúcio Costa venceu o concurso licitatório que ocorreu em 30 de setembro de 1956, edital publicado no Diário Oficial, certame para o qual 26 trabalhos foram apresentados. Consta do documento oficial em exposição no Memorial JK, o seguinte teor acerca da concepção do projeto urbanístico de Lúcio Costa para a Capital Federal:

Como a maior parte de seus concorrentes, o projeto vencedor, de Lúcio Costa, baseava-se nos princípios da Carta de Atenas, um código de normas do urbanismo, redigido, entre outros, por Le Corbusier.

O plano Piloto da Brasília traduz, em grande parte, os postulados daquela Carta, através de sua ordem geométrica rigorosa, da setorização das funções, de seus espaços amplos e abertos e sua perfeita integração com a natureza.⁹⁷ (Grifou-se)

Foi essa a dimensão de estrutura espacial e social que o selecionado projeto de Brasília apresentou. Já estava, por certo, distante da ideologia sobre a qual avançou *Le Corbusier* após

⁹⁴ A *Carta de Atenas (1941)* tinha por objetivos o planejamento urbano fundado nas seguintes funções: “As chaves para o planejamento urbano estão nas quatro funções: moradia, trabalho, lazer (nas horas livres), circulação” e somente foi divulgada após 08 anos de sua confecção em plena II Guerra Mundial (in Holston, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das letras, 1993.p.37).

⁹⁵ *Ibid.*, p.46.

⁹⁶ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 55.

⁹⁷ Esse o teor do documento oficial exposto no Memorial JK, dados colhidos em visita pessoal realizada em 27.02.2014.

a Carta de Atenas, quando propôs a Cidade Radiosa (1930-35) ⁹⁸, contemporizando na ordenação da cidade o “povo-massa”, segundo expressão utilizada por Oliveira Vianna para designar aqueles que não eram “gente da elite, da nobreza” nem “homens de qualificação”⁹⁹. Esse planejamento abole o sistema de satélites para os operários, incluindo todas as classes sociais no contexto urbano.

A opção pelo projeto de Lúcio Costa demonstra como ficamos estatizados no modernismo seccional do capitalismo. Sim, porque Brasília sintetiza especialmente os fundamentos da Carta de Atenas quando aporta sob o domínio público a cidade planejada, aglomerando no principal bairro a classe burocrática (atual classe média), ao longo dos setores habitacionais do Eixo, sem provisão para moradia das classes operárias, mais tarde postas na periferia, nas denominadas cidades-satélites, não constantes do projeto original. Sociologicamente falando, Brasília foi concebida para instrumentalizar uma ideia moderna de sociedade, fixada que estava na linha de pensamento da vanguarda urbanística, no sentido de que “...a relação entre arquitetura e sociedade é concebida de forma instrumental. Os modernistas propõem que as pessoas que venham a ocupar suas obras sejam forçadas a adotar as novas formas de associação e os novos hábitos pessoais que a arquitetura está a representar.”¹⁰⁰

Portanto, na visão modernista adotada por Lúcio Costa no seu plano piloto e referendada por Oscar Niemeyer – um comunista partidário –, a idealização das moradias coletivas pelas superquadras e blocos de unidades residenciais conjuntas, era o que corporificava o conceito de justiça social e de uma nova ordenação entre o público e o privado. O rompimento com a tradição do uso da propriedade pelo crivo privativo sedimenta a ordenação da cidade que, nesse sentido, passaria a organizar-se em função da vida coletiva. Esse era um dos predicados do modernismo e o exemplo tinha que ser criado no Brasil pela planificação das relações sociais também, o que representaria romper com o capitalismo hierarquizante. O argumento de Lúcio Costa assim convence:

O agrupamento (das superquadras) de quatro em quatro propicia a coexistência social, evitando-se assim uma indevida e indesejável estratificação. E, seja como for, as diferenças de padrão de uma quadra a

⁹⁸ Em a Cidade Radiosa, *Le Corbusier* argumenta que o urbanismo tem por objetivo criar uma *cidade sem classes, uma cidade de homens ocupados com o trabalho e o lazer, em uma situação que os torne possíveis.*”, enfim um ponto de união e não de conflito (Holston, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 56).

⁹⁹ VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, vol. 1, p.118.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 69.

outra serão neutralizadas pelo próprio agenciamento urbanístico proposto, e não serão de natureza a afetar o conforto social a que todos têm direito. (Costa, 1957: art. 17)¹⁰¹

Mas, no fundo, a verdade é que o ideal sociológico apregoado pela vanguarda arquitetônica modernista apenas se compatibilizou com o ideário político vigente à época, nitidamente desconexo do comunitarismo, no sentido do servir o projeto da Capital como “instrumento de renovação social”¹⁰². Curiosamente, o Presidente Juscelino Kubitschek estava pouco interessado na visão micro das relações sociais que pudessem ser transformadas com a coletivização das moradias. Uma redimensão de projeto e de cultura nacional não estava em seus propósitos.

Sua atenção era macro, implica dizer, o seu projeto era um projeto de dimensão nacional futurista, de desenvolvimento econômico integrador, pelo que deveria “....constituir uma inovação em todos os aspectos do desenvolvimento. De modo que não apenas levaria o Brasil Central a alcançar os níveis de desenvolvimento do Sudeste, mas também, e de modo mais significativo, iria levar o resto do País a alcançar as inovações realizadas em Brasília.”¹⁰³

A política desenvolvimentista da era de JK, era a de “50 anos em 05”¹⁰⁴, um progresso pela industrialização e desenvolvimento da autossuficiência brasileira, de difícil execução, porque estava centralizada apenas na interiorização do País. Nessa linha diretiva, não havia, por certo, como se adequar os propósitos comunitários e coletivos sociais da opção política de Lúcio Costa, aos objetivos políticos e sociais do governo que projetava a Capital Federal apenas como uma bandeira de modernização brasileira, elitista na essência, e que visava romper com a estagnação ainda presente da era colonial.

Nessa conjuntura, o ponto do consenso entre o estético e o político no projeto de Lúcio Costa para a Capital Federal, estava no modernismo arquitetônico e na política desenvolvimentista que politicamente foi traçada pelo governo. A projeção paradigmática do então Presidente JK, que estabeleceu um estilo próprio de gerenciar e divulgar a construção de Brasília, já que era frequentemente visto inaugurando placas, apondo pedras fundamentais e discursando de obras inacabadas, confirma a assertiva.

¹⁰¹ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 85.

¹⁰² *Ibid.*, p. 96.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 91.

¹⁰⁴ Essa era a denominação das metas integrantes do Plano de Metas da campanha de Juscelino Kubitschek em 1955. Tinha por objetivos desenvolver “...a indústria de base, construir estradas e hidrelétricas, ampliar a extração de petróleo e entre outras iniciativas fazer do Brasil um país desenvolvido e industrializado.” Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/plano-de-metas/>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

1.2.2 A Estratificação Social pela Moradia

Idealizada para abrigar o centro político nacional, Brasília teve o seu projeto modernista contraditado pelas forças sociais mobilizadas. E as forças sociais que se manifestaram foram as excluídas da moradia no Plano Piloto e da qualidade de vida que ele oferecia, fato que criou a “sua própria subversão”¹⁰⁵, trazendo à tona os problemas que se queriam negar das grandes metrópoles.

Aliás, a distonia entre o modernismo arquitetônico da Capital Federal e as condições políticas, sociais e econômicas ainda não desenvolvidas no Brasil foi palco das considerações de Niemeyer quando tratou de elucidar que as classes dominantes não estavam muito interessadas em resolver os problemas das massas urbanas que se formariam:

Tivesse (a nossa arquitetura moderna) surgido em país socialmente organizado e evoluído, onde pudesse atingir seu verdadeiro objetivo – que é servir à coletividade –, aí então encontraria na grandeza dos planos coletivos e na indústria poderosa que os apoiasse o sentido humano e a unidade arquitetônica de que hoje carece. Dirigida a classes dominantes pouco interessadas em problemas de economia arquitetural – pois o que desejam realmente é ostentar riqueza e luxo – ou a iniciativas governamentais que não se baseiam em planos de caráter nacional ou de construções de massa, ela tem encontrado como base obrigatória de seus temas a vaidade, a demagogia e o oportunismo.¹⁰⁶

De todo modo, a cidade cujo projeto compartilha prédios públicos e privados, ambos rodeados de espaços livres e verdes, de uma magnitude infinita, confere a ideia central de que todo o conjunto está incutido no orbe do poder, na obra do Estado. De fato, não há uma distinção estrutural e tradicional que permita uma visão distanciada do domínio público e privado, aglomeradas que estão as residências individuais em prédios externamente iguais e estruturados dentro de um plano coletivo. Esse plano coletivo dá conotações na organização da vida social e nos “códigos por meio dos quais as pessoas interpretam essa organização.”¹⁰⁷

Cabe aqui, portanto, o questionamento feito por Aragão:

(...) é possível “antropologizar-se” uma cidade? Nesse sentido, em que medida um fato arquitetural e urbanístico, entre outros, externo às próprias leis formais e às disposições consuetudinárias que “produzem” e regulam a

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹⁰⁶ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 96.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 98.

sociabilidade, inflexiona essa mesma sociabilidade e produz, por exemplo, um imaginário e uma prática específica do social?¹⁰⁸

É clarividente que em termos de sociabilidade nosso símbolo tem raízes na dependência, como uma espécie de valor que se projeta da nossa sociedade civil (nas relações interpessoais – entre marido e mulher, filhos e pais, pessoa e sua comunidade, cidadão e Estado, Estado e grupos de poder), para uma conjuntura macro de modelo brasileiro. Por isso, houve grande choque entre um projeto de concepção socialista e a sociedade capitalista nacional.

O final da construção da cidade punha uma pedra de cal sobre a possibilidade de que os ideais arquitetônicos refletissem sobre a sociedade, modelando-lhe a estrutura. Era a partir de então do governo a incumbência de gerir a coisa pública em favor de seu povo, num misto de coletivização e integração, missão que nas pesquisas de Holston, nunca constituíram meta governamental a alcançar. O objetivo era apenas o que externar os domínios da política. Oportuna a transcrição do ponto de sua análise antropológica de Brasília:

De outro lado, seria possível encarar a arquitetura desenvolvida pelo Estado e o planejamento global como novas formas de dominação política pelas quais o âmbito da vida cotidiana, anteriormente fora dos domínios da política, tornaram-se alvos da intervenção do Estado. Nesse sentido, as desfamiliarizações e descontextualizações da cidade modernista são apenas tentativas de substituir o caos da cidade capitalista por um novo começo, previsível e controlável, a partir do qual os planejadores poderiam realizar o sonho de um domínio racional do futuro. Em Brasília, encontraremos ambas as possibilidades; e, muitas vezes, é a tensão entre as duas que impele o seu desenvolvimento.¹⁰⁹

É verdade que com o recrutamento dos pioneiros, assim inicialmente denominados os trabalhadores e profissionais da construção em 1957, o governo Kubitschek buscou instaurar uma identidade nacional através de um discurso de inclusão que foi absolutamente negado quando se tratou de povoar a cidade, a obra feita. Houve depois a intromissão do termo *candango* no meio social da época (1960), em que já se instaurava uma dicotomia de classes, pois esse servia para designar, em contraposição à elite de pioneiros, os trabalhadores provindos do interior empobrecidos, os nordestinos ignorantes e sem instrução, selados pela seca que devastou todo o Nordeste no final de 1958.

¹⁰⁸ ARAGÃO, Luiz Tarlei. *Coronéis, Candangos e Doutores*. Em Luiz Eduardo Abreu (Epíteto), mimeo. 2001, p. 51.

¹⁰⁹ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 65.

À época da construção dizia-se existir um elo de solidariedade e democracia sem igual, sem diferença de classes, sem diferenciação pela roupa ou pela comida servida. Unidos no ideal da vanguarda do desenvolvimento pela construção de um novo futuro, trabalhadores e chefes comungaram do mesmo espírito de trabalho, dos mesmos locais de moradia e alimentação, que nada tinha a se correlacionar com instituições e direitos políticos. Os termos pioneiros e candangos se irmanaram para daí surgir uma única denominação do homem comum dessa nova identidade social e nacional.

Sucedeu que concluída a obra, a ruptura da irmandade até então reinante ocorrera na Capital Federal. A gestão da transferência do poder para a Capital Federal foi inicialmente outorgada pela Presidência da República ao GTB – o Grupo de Trabalho de Brasília¹¹⁰, que legislaria acerca dos critérios de admissão dos funcionários, a esfera pública de ocupação e as obrigações a desempenhar, também quanto aos privilégios, inclusive os de moradia, na medida em que esses se referiam às regras e condições para a ocupação dos imóveis nas superquadras e casas construídas pelo governo, ou seja, para as residências estatais.

O GTB criado em 1958 foi substituído pela CODEBRAS¹¹¹, que passou a gerenciar a produção imobiliária estatal, de muito maior escala do que o empreendimento privado na Capital Federal. O principal ator público na construção dos imóveis era o IAP – Instituto de Aposentadoria e Previdência e tinha por objetivo apenas a construção de imóveis funcionais do Estado e que eram “Por vezes vendidos diretamente ao funcionário público, por vezes administrados como imóvel a ser concedido por prazo determinado aos ocupantes dos cargos especiais, e cargos do segundo ou terceiro escalão do governo”.¹¹²

Quando postos à venda¹¹³, os imóveis funcionais construídos com o Fundo Rotativo Habitacional de Brasília – o FRHB, administrados pela CODEBRAS, o eram aos funcionários

¹¹⁰ O Grupo de Trabalho de Brasília foi criado pelo Decreto n. 43.285, de 25 de fevereiro de 1958 que previa no artigo 2º, alíneas “c” e “k”, respectivamente: “c) inquirir diretamente com base em questionário apropriado, os servidores lotados nos órgãos federais a serem transferidos para Brasília, a fim de verificar as condições de família de cada um e o desejo de fixar domicílio na nova Capital; k) cadastrar as residências construídas em Brasília destinadas aos servidores federais.” Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=153523&norma=174279>>. Acesso em 02 jul. 2014.

¹¹¹ A CODEBRAS foi criada pelo Decreto-Lei n. 302, de 28 de fevereiro de 1967, e tinha por encargo a elaboração do plano diretor plurianual que, entre outros, incluía em seu artigo 4º, inciso II, o programa de edificação de residência para servidor público.

¹¹² OLIVEIRA, Rômulo Andrade. *Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso*. Dissertação Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo, 2008, p. 95.

¹¹³ Os imóveis funcionais em referência são os cuja venda restou autorizada pela Lei n. 4380 de 21 de agosto de 1964. O parágrafo 4º do artigo 65 é do seguinte teor: “§ 4º. Os órgãos de que trata o parágrafo anterior, celebrarão convênio com a Caixa Econômica Federal de Brasília, incumbindo-a da alienação, aos respectivos ocupantes, dos imóveis residenciais que possuírem no Distrito Federal devendo o produto da operação constituir fundo rotativo destinado a novos investimentos em construções residenciais em Brasília, assegurado às entidades convenientes rateio financeiro anual, que lhes permita a retirada de valores correspondentes no mínimo, a

públicos com residência já fixa em Brasília. Oliveira assim discorre sobre a destinação exclusiva desses imóveis:

A criação da CODEBRAS marca uma posição importante no mercado imobiliário do Distrito Federal, já que os imóveis construídos por essa coordenação utilizando os recursos provenientes do Fundo de Habitação do BNH, (fala aqui dos imóveis adquiridos de acordo com a Lei n. 4380, artigo 65º, parágrafo 4º e 5º) passaram a não mais fazer parte do mercado formal de compra e venda, sendo destinados à alienação para os funcionários públicos federais, lotados em caráter definitivo no Distrito Federal¹¹⁴

De sua vez, o Decreto-Lei n. 391/68, por seu artigo 7º, disciplinava a qualidade de imóveis funcionais das unidades de propriedade da União e de seus órgãos da Administração Indireta, vedando a alienação daqueles que estivessem destinados ao exercício transitório de funções de confiança e outras, definidas pelo Poder Executivo.

Mesmo quanto aos empreendedores da Cidade Livre que proviam com o comércio local a infraestrutura necessária aos trabalhadores recrutados para a construção da Capital Federal pelo escritório da NOVACAP – o INIC, não havia qualquer direito de moradia no Plano Piloto. Assim nos relata a situação Holston:

Dentre todos os pioneiros, apenas esses empresários e seus empregados tinham um direito preestabelecido, e portanto garantido, de estar presentes na cidade inaugurada. Esse direito qualificava o empresário a adquirir os direitos de edificação em um terreno comercial no Plano Piloto (o qual continuaria a ser de propriedade do Estado, já que a terra propriamente dita era inalienável), sobre o qual erigiria um edifício a suas próprias custas, dentro das regras uniformes do planejamento urbano. Quero enfatizar que este não era um direito de morar em nenhuma das residências oficiais, pois o contrato não especificava na nada quanto à residência do empresário nas superquadras do Plano Piloto.¹¹⁵

Logo, a divisão semântica dos termos pioneiros e candangos voltou a embrenhar os espíritos mais enaltecidos pela extravagância modernista da Capital Federal, restando relegados a um “destino de *déclassés*”¹¹⁶ os candangos, que não tiveram nenhum tipo de justo reconhecimento e que sequer puderam nutrir esperanças de integrar o plano, a administração e

cinquenta por cento (50%) da renda líquida atual, efetivamente realizada, com a locação de tais imóveis.” E o parágrafo 5º: “§ 5º. Os imóveis residenciais que deixarem de ser alienados aos ocupantes, por desinteresse ou impossibilidade legal dos mesmos, serão objeto de aquisição pela União que poderá para resgatá-los, solicitar a abertura de crédito especial, dar em pagamento imóveis não necessários aos seus serviços ou ações de sua propriedade em empresas de economia mista, mantida, nesta hipótese, a situação majoritária da União.” (sic)

¹¹⁴ *Ibidem.*, p. 99.

¹¹⁵ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 227.

¹¹⁶ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 216.

a política, todos esses aspectos debitados nas mãos do polo elitista, então designados de pioneiros, mesmo que recém-chegados a Capital Federal.

Portanto, em termos de política pública de moradia – que é o aspecto que aqui nos interessa, não existia um planejamento para inclusão dos trabalhadores no espaço urbano do Plano Piloto, tanto que foi a mobilização social dos operários pela permanência em Brasília que deu origem às cidades satélites. A “finalidade precípua de Brasília – cidade administrativa – com predominância absoluta dos interesses dos servidores públicos e suas famílias”¹¹⁷, se destinava a manter o *status* do centro exemplar e essa exclusão seria condição absoluta para isso.

A realidade é que se recriou assim o que já era praticado nas sociedades brasileiras à moda colonial: o processo de estratificação social e de repressão. A diretriz de planejamento a partir de então foi a de definição de diferentes *status*, pois não se poderia admitir a inclusão dos operários da construção como partícipes da *pólis* que detinha população já visionada, empresa de organização e trabalho definido - a classe de burocratas: os funcionários federais e a NOVACAP.

Regular o mercado imobiliário foi, portanto, a estratégia adotada e que consistia nos seguintes pontos: restrição do acesso aos imóveis do plano piloto ao escalão burocrático fosse de qual grau fosse, e regulamentar a distribuição de lotes nas recém criadas cidades-satélites.

Há que se registrar que 1964¹¹⁸, adentrou na gestão da moradia um novo critério de seleção que não apenas o relativo ao *status*. Ao tempo em que o governo decidiu colocar à venda seus bens – os imóveis residenciais do plano piloto, dando direito de preferência aos seus ocupantes, criou o critério seletivo baseado no potencial de **riqueza**. Em consequência, ativou a especulação imobiliária.

Isso porque aos funcionários de baixo escalão – sem condições econômicas para a aquisição dos imóveis funcionais, foi negada a permanência, a partir de então, no Plano Piloto. Com essa nova evasão à periferia (o local em que poderiam passar a viver)¹¹⁹, foi o padrão riqueza o que findou por delimitar a possibilidade de residir ou não no Plano Piloto.

Aos que não podiam pagar altos preços pelos imóveis funcionais, a construção de novas formas de moradia em novas cidades satélites se fez necessária. Um estudo feito pelo

¹¹⁷ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 279.

¹¹⁸ Refere-se aqui novamente à nota 109 sobre a lei que autorizou a venda dos imóveis funcionais.

¹¹⁹ Em dissertação de mestrado intitulada *Os parcelamentos Ilegais do Solo e a Desapropriação como Sanção* (São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 154), Alessandra Elias de Queiroga pontua que esses novos núcleos urbanos da classe média foram denominados de “condomínios” e decorreram de “uma política informada de habitação na forma de uma tolerância do Poder Público para com a atuação de empreendedores ilegais e grileiros de terras.”

Plano Especial de Ordenamento do Território – PEOT, em 1975, apontou inclusive a saturação das cidades-satélites já existentes, em que 75% da população já residia na periferia.

A alusão aos segmentos sociais que se formam sob a bandeira da propriedade privada teve a seguinte conotação antropológica por Aragão:

Insistimos no Brasil em manter separados os segmentos sociais, não somente do ponto de vista do nível de rendas e do acesso ao consumo, e evidentemente, aos bens de produção, mas mantemos igualmente dissociados nossos segmentos sociais do ponto de vista da participação comum em uma estratégia geral de reprodução social que maximalize nossos recursos humanos e naturais. O que, no mínimo, constitui-se numa prática dissipativa hoje inconcebível e claramente deslocada no tempo. Até hoje não produzimos no Brasil, por outro lado, a conjunção dos dois elementos constitutivos por excelência da propriedade – o domínio e a posse, de maneira que desde as primeiras doações das sesmarias até o presente, quem tem a posse, não tem o domínio, e vice-versa. Domínio entendido aqui como documentos legitimadores, ante o Estado e a sociedade, da propriedade de um bem; seu título. Geralmente, quem tem o domínio o pratica em grande medida de forma mais ideológica que prático-instrumental, como referente de prestígio, como elemento heráldico, antes de tudo, e não como suporte material de produção. Portanto, como dizia em artigo recente um filósofo liberal paulista, 28 “no Brasil tempos capitalistas, mas não temos ainda o capitalismo”, já que as regras elementares deste, como a exploração organizada e racional dos bens de produção e da força de trabalho, não chegaram ainda ao campo, e, segundo ele, nem à indústria.¹²⁰

1.2.3 A Criação das Cidades Satélites como Decorrente da Divisão Social em Classes

A criação das cidades-satélites representou o marco da estratificação social na Capital Federal. Fixar o olhar nas Cidades Satélites de Brasília, permite ver que a evasão para a periferia foi a negação da ideia de uma cidade habitada por aqueles que efetivamente a construíram, negativa essa que faria a descontextualização da utopia coletivista de sua criação.

Em verdade, a divisão da sociedade em classes possibilitou que a inovação arquitetônica se fizesse ler por cada qual delas segundo seus próprios interesses, em detrimento de um desenvolvimento estrutural igualitário. “Aparentemente existe uma incompetência do sistema sócio-histórico-cultural brasileiro em produzir um pensamento filosófico que alimente o plano de nação com princípios relativamente autônomos (...)”, dizia Aragão.¹²¹ E segue com a explicação:

¹²⁰ ARAGÃO, Luiz Tarlei. *Coronéis, Candangos e Doutores*. Em Luiz Eduardo Abreu (Epíteto), mimeo. 2001, p. 20.

¹²¹ ARAGÃO, Luiz Tarlei. *Coronéis, Candangos e Doutores*. Em Luiz Eduardo Abreu (Epíteto), mimeo. 2001, p. 32.

No caso específico do Brasil, por exemplo, entendo que não representaria um grande avanço heurístico afirmar a predominância dos valores individualistas, em oposição ao holismo, ou vice-versa, como é o caso levantado para sociedades segmentárias ou tribais, ou mesmo para a sociedade de castas da Índia, já que, entre outros aspectos cruciais, não se produziu aqui, como assinaléi acima, a autonomia relativa do plano de nação em relação àquele da sociedade, como ocorreu em países como a Alemanha, a França, a Inglaterra e os Estados Unidos, apenas para citar os exemplos mais conhecidos.

Decerto, não tínhamos assimilado um projeto de coro nacional, de unificação social, a desenvolver com a construção da Capital Federal, mas apenas uma ideia setorizada, individualmente traçada de melhoria própria. Pode-se dizer que essa era a mentalidade de ambas as classes, da elite e dos operários.

Então, rompida aquela relação de dependência entre elite e trabalhadores tão essencial para a construção da Capital Federal, pronto estava o problema: o que fazer com a plêiade de operários que aqui estavam a criar suas próprias raízes?

O caminho da rebelião traçado pelos pioneiros relegados dos planos elitistas forçou o reconhecimento pelo governo do direito de moradia a eles. Não no Plano Piloto, vencidos que foram pela burocracia federal, mas nos arredores, na periferia da Capital e isso, apesar de não constar do projeto de Lúcio Costa e tampouco da lei de diretrizes da NOVACAP, a criação das cidades-satélites¹²².

É que por parte dos migrantes, não havia alternativa, pois ao aqui chegarem se deparavam com essa realidade burocrática sistematizada. A solução estava no retorno ou na resistência em ficar e essa foi, na prática, a política de desenvolvimento urbanístico que teve maior impacto – a do orbe de favelados que para a Capital Federal se dirigiam a fim de encontrarem melhores condições e qualidade de vida da outrora existente em sua terra natal, que sem condição ou *status* suficiente, projetavam-se no exemplo dos antes bem sucedidos, a exemplo dos da Vila Sara Kubitscheck.

Objetivamente, a NOVACAP, como empresa responsável pela urbanização da nova Capital, pretendia desenvolver o interior da Capital Federal através das cooperativas agrícolas que se fariam nas chácaras nos arredores do Plano Piloto. Primeiramente, o propósito era o de que servissem de destino a uma parte da classe operária, sendo a outra terça parte absorvida pelos serviços comerciais e a outra pelo projeto de retorno ao Estado de origem. Projetos à parte, a pressão popular dos relegados provocou alteração nos rumos da política outrora

¹²² A Lei 1830, de 05 de janeiro de 1953, autorizou o Poder Executivo a realizar estudos definitivos necessários à implantação da nova Capital e em seu artigo 17 era do seguinte teor: “...deve-se impedir a enquistação de favelas tanto na periferia urbana quanto na rural.”

instituída, para autorizar a organização da periferia da Capital Federal em cidades-satélites, fato que sedimentou a estratificação social e inaugurou um novo ciclo de legitimação que permanece até os dias de hoje.

Mas, se as terras do Distrito Federal eram de propriedade da União, gerenciar o próprio patrimônio significava barrar a especulação imobiliária (na medida em que liberá-la significava elevar preços) e justamente por isso houve a proposta primeira dos departamentos imobiliários setorizados – em cada uma das subprefeituras da NOVACAP, a fim de regulamentar a subdivisão da terra e a distribuição dos lotes.

O governo regulamentou a distribuição de lotes na periferia para inibir a especulação imobiliária, mas acabou por repetir o que já havia acontecido nas grandes metrópoles, em que no centro viviam as pessoas mais abastadas social e financeiramente e na periferia as de menor potencial econômico e social.

E na relevante constatação antropológica feita por Holston, tem-se a ênfase do processo que assim se desencadeia:

Assim, através dos paradoxos do planejamento utópico, voltamos ao começo de toda história. Não deve haver nenhuma surpresa, contudo, nestes círculos do enredo; já havíamos indicado que ele não seguiria uma cronologia linear. Na verdade, consiste de episódios múltiplos, conforme uma estrutura similar – episódios de rebelião e legitimação – que, em qualquer comunidade e em qualquer momento, encontram-se em diferentes etapas de desenvolvimento. Assim, o reconhecimento governamental de uma tomada de terra não afetava necessariamente as outras. Na realidade, muitas cidades-satélites logo desenvolveram suas próprias periferias ilegais mesmo quando a presença de favelas no Plano Piloto – o que poderíamos chamar a primeira geração das tomadas de terra – ainda estava sem solução. Assim, gerações sucessivas de ocupações ilegais se multiplicavam, não importando as soluções que casos específicos tenham alcançado mais cedo ou mais tarde.¹²³

Vale o registro de que havia critérios para a obtenção de lotes nas cidades-satélites. No entanto, esses eram de pouco alcance por quem postulava os lotes de terreno, pois, em geral, exigia-se um emprego fixo pelo prazo proporcional ao que assumiria o pagamento das prestações mensais - a oferta de emprego após a inauguração da Capital Federal caiu consideravelmente, e capacidade financeira para construir uma casa.

Ao contrário das grandes cidades, não houve uma escalada industrial em Brasília que fizesse a correlação entre trabalho, aumento de densidade humana e moradia. Portanto, se tampouco havia condições de a grande massa que chegava à Capital de cumprir os requisitos

¹²³ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 286.

exigidos para obtenção de um lote de forma regular, o costume de invasão de terra para engajar uma luta posterior de regularização junto ao governo foi a conduta que imperou. Essa prática social importou, em verdade, na criação de novas favelas pela invasão de terra pública nas redondezas das cidades-satélites já criadas.

Sob o aspecto histórico chama a atenção o fato de que a tomada de terra pública sempre era feita pelos imigrantes que para a Capital Federal se dirigiam. Tanto que as narrativas referentes ao tempo da criação das primeiras cidades satélites de Brasília têm por referencial a qualidade de favelados e suas associações para o embate travado com o governo do Distrito Federal.

1.2.4 As Cidades Satélites de Taguatinga, Sobradinho e Núcleo Bandeirante

A referência à criação da primeira cidade-satélite de Brasília – Taguatinga, importa no contexto para, através da compreensão dos fatos de sua origem, perceber-se o desvirtuamento que hoje se apresenta tão gritante no que se refere às regiões administrativas¹²⁴ criadas, a nova denominação dada às cidades-satélites. É um desvirtuamento que se mostra tanto quanto ao propósito das novas criações, quanto à forma desordenada que vem sendo levada a efeito.

Em junho de 1958 com a chegada de 4 a 5 mil flagelados da seca do Nordeste à Capital Federal, todos em busca de trabalho e guiados pela promessa do desenvolvimento do interior do País, barreiras foram montadas nos limites do Distrito Federal para impedir-lhes o acesso, na medida em contrariava os objetivos políticos governamentais de que se estabelecesse na Capital uma orda de desempregados, sem moradia.

O efeito foi reverso. Em poucos dias, montado o acampamento, firmes no propósito de fixarem residência, havia cartazes e faixas dos favelados com inscrições saudando a esposa do Presidente JK, como que a iniciar uma estratégia de proteção contra a repressão da NOVACAP para retirar-lhes do local, além de concomitantemente propagarem os rumores de que havia sido por autorização de Dona Sara Kubitscheck que seriam contemplados com títulos legítimos sobre o terreno cercado e ocupado na vila, a quem homenageavam dando nome ao acampamento de Vila Sara Kubitscheck.

O emblemático tema da luta repercutiu nos demais trabalhadores que estavam instalados na Cidade Livre – aonde foram construídos os acampamentos para abrigar os trabalhadores da construção da Capital Federal, fazendo com que para lá (para a Vila Sara

¹²⁴ O Distrito Federal é uno, não tem conotação de Município, não tem cargos eletivos para prefeito, mas desde a edição da Lei n. 4.545/64 foram instituídas as administrações regionais. Em 1998, com a redação do Decreto n. 19.040, as cidades satélites passaram a ser designadas de regiões administrativas – RA, ficando proibido o uso do termo “satélite” nos documentos oficiais e públicos.

Kubitscheck) rumassem também esses habitantes, todos ávidos de serem contemplados com um chão na terra prometida.

Os relegados agruparam-se em associações representativas como forma de ação política junto ao governo, as quais tinham por objetivo o de influenciar as decisões políticas e redirecionar a distribuição de poderes e recursos. Tinham como principais reivindicações a de legalização de posse de terra pela ocupação permanente ou regularização dos títulos de domínio, instalação de serviços urbanos e paralisação do uso da força policial para a remoção do acampamento, na época assumida pelo GEB – a Guarda Especial de Brasília, ligada à NOVACAP.

As forças de segurança não venceram a resistência. O governo, acuado pela pressão popular, preso às propostas da terra nova para o recrutamento de trabalhadores do futuro do Brasil, cedeu. E foi após um movimento popular maciço organizado pela associação dos favelados em frente à Churrascaria JK, local em que o então Presidente Juscelino Kubitscheck se encontrava, que a autorização para a criação de uma cidade satélite foi dada à NOVACAP. Houve a determinação de que se a fizesse, no entanto, a 25km de distância do Plano Piloto.

Para que obtivessem a anuência do povo quanto a mudança do acampamento inicial para o local autorizado pelo Presidente, a NOVACAP tratou de ressaltar as vantagens da posse legítima da terra, ao que ofertou ainda a remoção gratuita das famílias e a reconstrução dos barracos, como também a instalação de serviços urbanos básicos e prestação de assistência médica e transporte para o serviço.

Taguatinga foi inaugurada em 5 de julho de 1958, e ali foi instalada uma administração local para o controle da distribuição de lotes e fornecimento de serviços urbanos, sendo interessante o relato de que a associação que representou estrategicamente bem os interesses dos “favelados”¹²⁵, após a conquista do *status* de moradores legítimos da cidade, se dissolveu.

O exemplo foi aprimorado em Sobradinho, a segunda cidade satélite de Brasília, cuja Vila Amaury foi formada não de favelados e, sim, de um movimento liderado por “membro politicamente ambicioso da própria equipe da Novacap, Amaury de Almeida; (...) e que desempenhava um papel clássico na política urbana brasileira: o de um partido apadrinhar as entidades das classes populares.”¹²⁶. Vinculado ao Partido Trabalhista Brasileiro, visava à

¹²⁵ Esse foi o adjetivo inúmeras vezes utilizado na obra do professor de Antropologia da Universidade da Califórnia, em Berkeley, James Holston – *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*, São Paulo: Companhia das Letras, 1993, enfaticamente citado nesse item 1.5 deste trabalho.

¹²⁶ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 263 e 264.

eleição como deputado estadual e a campanha pela legalização da moradia de outros tantos trabalhadores envolvidos na construção da Capital Federal, excluídos dos critérios de contemplação de imóvel de propriedade estatal no Plano Piloto, teve por certo nítido cunho eleitoreiro. Foi assim que fixou suas bases: criou uma associação de moradores da Vila Amaury e reivindicou a transferência do assentamento para uma cidade satélite regularizada à moda da Vila Sara Kubitscheck, haja vista que ao tempo dessa organização já não havia mais lotes disponíveis na cidade-satélite de Taguatinga.

Das cidades-satélites construídas na época da inauguração da Capital Federal a última delas foi o Núcleo Bandeirante, antiga Cidade Livre. Com efeito, inaugurada a Capital Federal, a existência da Cidade Livre perdera a sua finalidade, mas as três categorias de povoadores que ali se encontravam - os empresários, residentes e os favelados, recusaram-se também a sair. Nesse caso, a associação dos moradores ilegais tinha o prestígio e os recursos financeiros de uma classe de empresários, que os subsidiava, bem como a uma rede de outras, que se formalizavam por lugar de residência e estado de origem.

De sua vez, a NOVACAP havia fixado a política de transferir as empresas e empregados dessas para o Plano Piloto, todavia a condição de isolamento que o Plano Piloto ofertava não lhes interessava, pelo que, por esse argumento, opuseram resistência na desocupação, exigindo a manutenção de seus comércios que supriam tanto a empresários quanto a favelados.

A luta liderada pela Associação Comercial de Brasília não teve o pleno apoio do Presidente JK, tanto que esse deixou o governo sem resolver a situação que foi colocada sob votação em duas leis perante o Congresso. Já o governo sob a presidência de Jânio Quadros e sem que a adesão ao projeto de criação de nova cidade-satélite se fizesse aprovado, nova estratégia foi montada. Desta vez, com a união dos moradores locais no movimento “Pró-Fixação e Urbanização do Núcleo Bandeirante”¹²⁷, em que foi a organização de lobbys estaduais o que fez disseminar no Congresso e na população local o apoio suficiente para a criação da cidade-satélite.

Antes do sucesso do movimento popular houve um quadro de rebelião armada, ocorrida na gestão de Paulo de Tarso que com a eleição de Jânio Quadros pretendia tornar-se prefeito do Distrito Federal. Sua administração voltou-se contra a criação da nova cidade satélite e de posse de mandados legais, procedeu à derrubada de edifícios, fechou lojas e

¹²⁷ Denominação dada à resistência dos habitantes da Cidade Livre para uma associação que abrangia a cidade inteira com obrigações bem definidas junto aos congressistas e a comunidade local na luta pela sobrevivência da cidade.

expulsou pessoas do local. Com a renúncia de Jânio Quadros, o movimento de repressão arrefeceu e a luta do movimento Pró-Fixação ganhou novos aliados, sendo João Goulart, o vice-presidente que assumiu o governo, muito simpatizante à legalização da Cidade Livre. Com o aumento das adesões, foi possível garantir a aprovação do projeto de lei que transformava a Cidade Livre em cidade-satélite, o que se realizou através da Lei 4.020, de 20 de dezembro de 1961. Essa foi a primeira cidade-satélite criada por lei e não por decisão executiva.

1.3 A Ingerência Política como Fator de Expansão Urbana Contemporânea de Brasília

A pressão popular por moradia do “povo-massa”¹²⁸ na Capital Federal, irrompeu sobre a inovação modernista importada dos congressos internacionais (promovidos por *Le Corbusier*), através do Projeto de Lúcio Costa. Não havia nesse projeto modernista uma política própria de desenvolvimento de moradia para os que estivessem fora do estamento burocrático e econômico que a permanência no Plano Piloto exigia.

Logo, o que acabou por se repetir foi a desordem populacional, um quadro que se queria negar na Capital Federal, em que mobilização social desvirtua o planejamento urbano, ordenado pelas regras do parcelamento do solo e do urbanismo. A formação da periferia da Capital Federal seguiu um hábito ditado por sua própria história.

A expansão urbana, no entanto, não é uma realidade que se paralisou naquele tempo de enquadramento de uma classe de trabalhadores e operários ou de servidores de mais baixo escalão. Se protraiu no tempo como uma forma de manipulação de interesses.

É que adentrou no cenário da Capital Federal outro critério de expansão – o da “política da eleição”. Vê-la em sua realidade nos permite perceber “...o escuro do seu tempo como algo que lhe concerne e não cessa de interpelá-lo...”¹²⁹, a essência contemporânea da expansão urbana de Brasília.

1.3.1 A Política da Eleição – “Corra que o lote vem aí” e “Lote para quem não tem onde morar”

¹²⁸ VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, vol. 1, p.118.

¹²⁹ Utiliza-se aqui o conceito de contemporaneidade de Giorgio Agamben no sentido de que “...contemporâneo é aquele que mantém fixo o olhar no seu tempo, para nele perceber não as luzes, mas o escuro. Todos os tempos são, para quem deles experimenta contemporaneidade, obscuros. Contemporâneo é, justamente, aquele que sabe ver essa obscuridade, que é capaz de escrever mergulhando a pena nas trevas do presente.” AGAMBEN, Giorgio. *O que é o contemporâneo? e outros ensaios*. Tradutor: Vinícius Nicastro Honesko. Chapecó, SC: Argos, 2009, p. 62.

A “política da eleição” que aqui é assim denominada para classificar o gerenciamento das massas no processo eleitoral com o uso da coisa pública, teve o resultado almejado por quem a patrocinou. “Corra que o lote vem aí” e “Lote para quem não tem onde morar”¹³⁰ fizeram parte das matérias jornalísticas que começaram a tornar pública a postura de manipulação do poder nos idos de 1990, justamente a época da primeira eleição para Governador no Distrito Federal.

E essa política deixou marcas. Selou um destino de ilegalidade como prática social que vem se repetindo com o tempo e transmitindo-se culturalmente como um costume, costume esse que tem provocado o alargamento urbano desordenado de Brasília.

A desordem urbana como forma de redimensionamento espacial, por certo não alterou as relações entre o centro da elite e os menos afortunados das cidades-satélites. Em verdade, expandiu os contornos da diferença social, rodeando o Plano Piloto de um vasto cinturão de cidades desordenadas, sem estrutura de saneamento e urbanismo, mas com acentuada força de expressão e modelagem de poder pelas urnas.

A especificidade no caso do Distrito Federal foi, sem dúvida, a inovação trazida pela Constituição Federal quanto à eleição para Governador. Até a Constituição Federal de 1988, havia apenas um aspecto que definia a assunção do cargo de Governador do Distrito Federal e esse era a aliança política. Sim, porque o artigo 17, § 2º da Constituição Federal de 1967¹³¹ e que vigeu até então, embora com 27 (vinte e sete) emendas constitucionais, estabelecia que o Governador do Distrito Federal era nomeado pelo Presidente da República.

Curiosamente, o Distrito Federal adentrou no cenário constitucional na era Vargas, quando a Constituição de 1934 por seu artigo 3º, § 3º das Disposições Transitórias, previa a administração do Distrito Federal por um prefeito eleito e a composição do Poder Legislativo pela Câmara Municipal do Distrito Federal¹³². Os cargos deveriam ser preenchidos por nomeação e dependentes de uma Lei Orgânica do Distrito Federal, que chegou a ser votada em 1936¹³³. Sem executividade, foi a iniciativa de vez paralisada pela instituição do Estado

¹³⁰ “Invasões”, copyright *Correio Braziliense*, 15/9/99. Disponível em : <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/showNews/fd051099.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2014

¹³¹ DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Art. 17. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 2º O Governador do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 05 Jul. 2014.

¹³² O artigo 3º § 3º da Constituição Federal de 1934 era do seguinte teor: “Art. 3º § 3º - No mesmo prazo deste artigo serão realizadas as eleições para a Câmara Municipal do Distrito Federal, que elegerá o Prefeito e os representantes do Senado Federal.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 05 Jul. 2014.

¹³³ Disponível em : http://www.alerj.rj.gov.br/center_arq_camaras_link3.htm>. Acesso em 05 Jul. 2014.

Novo em 1937, quando foram dissolvidos a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, bem assim as assembleias dos Estados e as Câmaras Municipais.

Em 1946¹³⁴, com a queda de Getúlio Vargas do Poder, estabeleceu-se a eleição direta para presidente, voltando à tona a previsão de que o Distrito Federal seria administrado por prefeito, desta vez, de nomeação pelo Presidente da República e Câmara eleita pelo povo, para as funções legislativas, situação que se repetiu na Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969.¹³⁵

Para deputados e senadores as eleições se faziam simultaneamente em todo o país, num processo eleitoral previsto desde 1934¹³⁶ e que permaneceu sem alteração, salvo durante o Estado Novo em 1937, estabelecendo-se também no Distrito Federal após a inauguração da Capital Federal quando vigente a Constituição de 1967¹³⁷.

Desse modo, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, as eleições se limitaram no Distrito Federal aos cargos do Poder Legislativo – deputados e senadores. Com o seu advento, a eleição de Governador e Vice-Governador e dos Deputados Distritais foi implantada para mandato de igual duração aos dos Governadores e Deputados Estaduais¹³⁸, em votação a ser realizada no mesmo período daquela para Presidente da República e Vice-Presidente¹³⁹.

¹³⁴ O artigo 26 da Constituição Federal de 1946 era do seguinte teor: “Art.26 - O Distrito Federal será administrado por Prefeito de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara eleita pelo povo, com funções legislativas.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 15 Jul. 2014.

¹³⁵ O artigo 17, § 2º da Constituição Federal de 1967 era do seguinte teor: “Art. 17 § 2º - § 2º - O Prefeito do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 05 Jul. 2014.

¹³⁶ O artigo 23 da Constituição Federal de 1934 era do seguinte teor: “Art. 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 05 Jul. 2014.

¹³⁷ O artigo 30 da Constituição Federal de 1967 era do seguinte teor: “A eleição para Deputados e Senadores far-se-á simultaneamente em todo o País.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 05 Jul. 2014.

¹³⁸ O artigo 32, § 2º da Constituição Federal é do seguinte teor: “A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art.77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.” Vade Mecum. *Obra Coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes*. 12ª edição. Atualizada e ampl. São Paulo. Saraiva, 2011, pág. 24.

¹³⁹ O artigo 77 da Constituição Federal de 1988 é do seguinte teor: “A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.” Vade Mecum. *Obra Coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes*. 12ª edição. Atualizada e ampl. São Paulo. Saraiva, 2011, pág. 31.

Válido observar que a eleição do primeiro governador do Distrito Federal ocorreu em 1990, na medida em que, como já se mencionou acima, antes era o Poder Executivo quem o nomeava. Na primeira eleição direta para o cargo foi eleito o Sr. Joaquim Roriz, o qual já havia governado Brasília no período de 20.09.88 a 12.03.90, quando exerceu o cargo por nomeação.

Provindo de cargos políticos, primeiro em Luziânia, depois em Goiânia, foi indicado pelo Presidente José Sarney para o cargo de Governador do DF, antes do sufrágio universal que instituiu o voto para as eleições no DF. O teor da matéria jornalística melhor esclarece¹⁴⁰:

Roriz deixou a prefeitura da capital goiana após ser indicado em 1988 pelo então presidente José Sarney para o governo do Distrito Federal, que na época não tinha o direito de eleger seu governador pelo voto direto. Ele permaneceu no cargo até março de 1990. Nos quase 18 meses em que foi governador biônico do DF, ele foi acusado pelos adversários políticos de ter distribuído lotes para os eleitores já de olho nas eleições diretas de outubro de 1990. Eleito, Roriz voltou ao governo do DF em março de 1991. Ele também foi eleito governador do Distrito Federal nas eleições de 1998 e 2002.

A ligação que se faz entre a gestão do então Governador Joaquim Roriz e a política de distribuição de lotes – a denominada de “política populista”¹⁴¹, veio à tona pela veia da informação jornalística e investigação policial. A grilagem de terras não foi setorizada, mas amplamente difundida sobre as terras públicas do entorno, em geral os Núcleos Rurais organizados para a prática agrícola, sem que houvesse uma política pública de ordenação.

Das muitas notícias veiculadas, transcrevem-se as seguintes de uma época em que a imprensa não se mostrou alheia da situação:

Roriz é aquele governante que na primeira metade dos anos 90 ajudou a inchar Brasília a pretexto de remover favelas que começavam a proliferar no espaço nobre da cidade. Ele, de fato, tirou os pobres das vizinhanças dos ricos e nem por isso ganhou a simpatia dos ricos. Ganhou a dos pobres, naturalmente. Deu-lhes lotes, atraiu para a capital da República milhares de novos candidatos a um pedaço de terra, e pôde criar assim um formidável mercado futuro de votos. O suficiente para pavimentar seu caminho de volta ao poder nas eleições do ano passado.¹⁴²

¹⁴⁰ Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL63702-5601,00-%20LEIA+O+PERFIL+POLITICO+DE+JOAQUIM+RORIZ.html>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

¹⁴¹ QUEIROZ, Lea. *Ameaça de caos no DF volta com a promessa de lotes*. Disponível em: <<http://comunidade.maiscomunidade.com/conteudo/2010-08-21/politica/3736/AMEACA-DE-CAOS-NO-DF-VOLTA-COM-AS-PROMESSAS-DE-LOTES.pnhtml>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

¹⁴² <http://observatoriodaimprensa.com.br/news/showNews/fd051099.htm>

O estímulo à grilagem realizada em proporção poucas vezes vista no país é o alimento principal desses políticos, que resistem a escândalos sucessivos de corrupção graças ao fiel eleitorado conquistado com a atividade ilegal. Os números são impressionantes: com as bênçãos do ex-governador e ex-senador Joaquim Roriz, o principal beneficiado eleitoralmente com o esquema, o deputado distrital Pedro Passos e os ex-deputados distritais Gim Argello - que deve assumir a vaga deixada por Roriz no Senado -, Odilon Aires, José Edimar, entre outros, 533 mil pessoas - cerca de 26% da população do Distrito Federal - , ricos ou pobres, vivem hoje em loteamentos irregulares.¹⁴³

Populismo e ‘comunicadores’ populares

O populismo sempre foi uma forma de fazer política no Brasil. Muitas vezes mais latente do que explicitada, a ideologia populista norteou o governo autoritário de Getúlio Vargas (1937-45) e de líderes carismáticos da democracia pós-guerra (1945-1964). A fonte principal de inspiração e referência do populismo é o povo. Não o povo como classe social, organizado em movimentos sociais, sindicatos e organizações não governamentais. Mas o povo representado por uma massa amorfa, passível de manipulação ao bel-prazer de quem governa. Convicto de ser o representante no poder dessa entidade quase mítica, o populista acha que pode fazer qualquer coisa para manter a sua autoridade.

Desde o primeiro mandato como governador nomeado, Joaquim Roriz segue à risca a cartilha do populismo. Assumiu o poder como líder carismático e personalista que encarna o papel de soberano e árbitro sobre o conjunto da sociedade. Fiel à tradição populista, julga-se acima do bem e do mal. Que erros um líder tão obstinado em representar o povo poderia cometer? Nenhum, diria Roriz, acreditando que ações em benefício do povo, legais ou ilícitas, já estariam legitimadas, *a priori*, livres de qualquer julgamento. Na ótica populista, os meios justificam os fins.

Controle para calar conflitos

Com essa forma de fazer política, Roriz tenta disfarçar os compromissos que assumiu com os interesses de setores ligados à grilagem de terras. Ao mesmo tempo em que doa lotes ao povo, permite grupos dominantes tenham os mesmos privilégios.

Ao exercer o papel de provedor geral de pobres e ricos, Roriz quer ser amado, adorado, bajulado. A crítica é para ele de todo intolerável. Ainda mais se exercida com critério, competência e cautela por uma imprensa livre que não mede esforços para apurar fatos que se quer esconder. É uma pedra no calcanhar que ameaça macular a imagem do protetor dos pobres.¹⁴⁴

Estudos científicos também demonstram que esse galopante crescimento urbano de Brasília através das invasões e que representou na década de 90 um verdadeiro programa político, ainda hoje se projeta no cenário brasiliense como uma forma de captação de votos,

¹⁴³ LIMA, Maria e outros. *Grilagem de terra beneficiou grupo ligado a Roriz*. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/brasil/grilagem-de-terra-beneficiou-grupo-ligado-roriz-700000.html#ixzz2xIdrwaIZ>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

¹⁴⁴ BIANCO, Nélia R. *O populismo e comunicadores populares*. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/showNews/ipub250920028.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

em discurso que embora não esteja mais situado na distribuição de lotes, ganha repercussão e simpatia no eleitorado pela regularização dos “condomínios irregulares”.

Foi esse o enfoque que Alessandra Elias de Queiroga abordou ao dissertar sobre a mecânica de constituição dos parcelamentos ilegais do solo no Distrito Federal:

O que torna o surgimento desses núcleos urbanos um fenômeno ainda mais complexo é o potencial eleitoral representado pelos moradores, algo estimado em cerca de 500 mil pessoas. Toda eleição que se aproximava transformava-se num verdadeiro palanque de defesa da regularização desses empreendimentos, os quais, a olhos vistos, cada vez mais se transformavam em núcleos urbanos de elites. A “voz do povo” era a voz dos servidores e integrantes dos poderes, que não queriam pagar aluguel e por isso justificavam a compra de lotes em glebas de propriedade pública, em unidades de conservação, em zonas rurais. E, a cada eleição, nova promessa de que tudo seria trazido para a regularidade – e, diante de tais promessas, mais e mais parcelamentos ilegais iam se formando.¹⁴⁵

Fácil ver que a ingerência do interesse político vive numa espécie de simbiose com os anseios da comunidade invasora, em que o político promete a regularização da terra, deixando a lei à margem, para ganhar votos. A classe média ocupante da área objetiva se beneficiar das condições da localidade, proximidade do centro, não pagamento de altos impostos por uma moradia regular. Têm plena ciência da regularização dos loteamentos, almejam esse benefício patrimonial e apoiam o político que promete a regularização.

No Relatório da CPI da Grilagem¹⁴⁶, criada através do Ato do Presidente n. 626 de 1995 – CLDF, destinada a apurar fatos relacionados com a grilagem de terras públicas do DF, sobrevieram as seguintes constatações:

Os governantes não podem ignorar essa realidade social, mas, com firme determinação, devem atacar a sua causa, não apenas se limitando a destinar, demagogicamente, vultosos recursos vindos do contribuinte, para minimizar os profundos estragos que as omissões do passado permitiram fossem causados às já insatisfatórias condições de vida de significativa parcela da sociedade brasileira.

No caso, a constatação é de que os loteadores optaram pela especulação imobiliária e, à revelia das normas legais, promoveram loteamentos irregulares e às vezes até clandestinos, com “regras próprias” que lhes asseguravam ilimitados direitos, embora quase nenhum dever, o que deixava a descoberto o sagrado direito do consumidor, este muitas vezes ludibriado em sua boa fé.

A ação desses loteadores, invariavelmente seguida de propaganda enganosa, aliada à omissão e às vezes até conivência de agentes do Poder Público nos

¹⁴⁵ QUEIROGA, Alessandra Elias. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Editor: Sérgio Antonio Fabris. Porto Alegre, 2002, p.161.

¹⁴⁶ Utiliza-se o termo grilagem em sentido metafórico, mas que já foi englobado pela sociedade brasileira, tendo inclusive concepção jurídica, para qualificar aquele que sabe que está incorrendo em falsidade material ou ideológica em documento de cessão de posse sobre terra pública.

Governos passados, incentivou o deslocamento, em direção a Brasília, de grandes contingentes de pessoas de baixa renda, trazendo profundas repercussões negativas ao abastecimento da Capital e determinando o surgimento de desordenados aglomerados urbanos, verdadeiros focos de degradação social.¹⁴⁷

Não se propôs nesse trabalho isolar a realidade de cada Região Administrativa, na medida em que o objeto de pesquisa está centrado em Vicente Pires. Mas, é de peculiar relevância para se ilustrar o vulto que a política da eleição alcançou, ressaltar que atualmente são 31 (trinta e uma) as Regiões Administrativas do Distrito Federal – as denominadas RA's. A antiga denominação era cidade-satélite e houve alteração da nomenclatura pelo Decreto n. 19040/98, sendo a última delas a da FERCAL, aprovada em 2012 pela Lei n. 4.745, de 29 de janeiro de 2012.


A lista das regiões administrativas do Distrito Federal está assim atualizada, segundo dados da CODEPLAN¹⁴⁸ catalogados segundo características dos domicílios. Chama-se à atenção para o fato de que Vicente Pires é a que apresenta o maior número de domicílios em terrenos não legalizados:

¹⁴⁷ Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito criada através do Ato do Presidente n. 626 de 1995 – CLDF, destinada a apurar fatos relacionados com a grilagem de terras públicas do DF. Presidente, Deputado João de Deus. Relatora, Deputada Maria José (Maninha); Sub-Relatores, Deputado Rodrigo Rollemberg. Deputado Tadeu Filippelli – Brasília, 1995, p. 5.

¹⁴⁸ Disponível em <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/17-pesquisa_distrital_amostra_domicilios_df.pdf> Acesso em: 30 jul. 2014.

| Domicílios Ocupados por Condição, segundo as Regiões Administrativas - Distrito Federal – 2011 | | | | | | |
|---|-------|-----------------------|----------------------|--|---------|-------|
| Distrito Federal e Regiões Administrativas | Total | Condição do Domicílio | | | | |
| | | Próprio Quitado | Próprio em Aquisição | Próprio em Terreno não Legalizado e Assentamento | Alugado | Outra |
| Valores Relativos (%) | | | | | | |
| Distrito Federal | 100,0 | 45,73 | 5,62 | 20,18 | 22,08 | 6,41 |
| Brasília | 100,0 | 52,97 | 4,81 | 3,11 | 26,77 | 12,34 |
| Gama | 100,0 | 64,77 | 4,33 | 3,42 | 20,98 | 6,5 |
| Taguatinga | 100,0 | 63,37 | 5,79 | 0,00 | 25,26 | 5,58 |
| Brazlândia | 100,0 | 62,40 | 3,12 | 14,28 | 14,94 | 5,25 |
| Sobradinho | 100,0 | 62,89 | 5,30 | 5,30 | 20,03 | 6,48 |
| Planaltina | 100,0 | 18,88 | 1,17 | 55,36 | 17,83 | 6,76 |
| Paranoá | 100,0 | 3,23 | 0,51 | 65,30 | 23,13 | 7,82 |
| Núcleo Bandeirante | 100,0 | 52,41 | 4,16 | 0,50 | 36,77 | 6,16 |
| Ceilândia | 100,0 | 46,05 | 4,30 | 19,95 | 22,59 | 7,11 |
| Guará | 100,0 | 58,38 | 8,88 | 1,11 | 24,64 | 6,99 |
| Cruzeiro | 100,0 | 57,60 | 6,01 | 0,00 | 21,87 | 14,53 |
| Samambaia | 100,0 | 59,43 | 8,63 | 4,27 | 22,33 | 5,34 |
| Santa Maria | 100,0 | 32,75 | 7,69 | 33,21 | 20,05 | 6,29 |
| São Sebastião | 100,0 | 1,41 | 8,19 | 59,04 | 25,71 | 5,65 |
| Recanto das Emas | 100,0 | 70,16 | 1,40 | 2,21 | 22,03 | 4,20 |
| Lago Sul | 100,0 | 87,10 | 2,24 | 0,00 | 8,41 | 2,25 |
| Riacho Fundo | 100,0 | 67,87 | 2,58 | 2,40 | 24,74 | 2,41 |
| Lago Norte | 100,0 | 71,82 | 3,31 | 3,50 | 18,60 | 2,76 |
| Candangolândia | 100,0 | 50,42 | 7,98 | 7,35 | 29,83 | 4,41 |
| Águas Claras | 100,0 | 40,00 | 23,37 | 10,5 | 23,37 | 2,77 |
| Riacho Fundo II | 100,0 | 40,00 | 4,50 | 28,67 | 23,00 | 3,83 |
| Sudoeste/Octogonal | 100,0 | 53,29 | 8,67 | 0,00 | 33,99 | 4,06 |
| Varjão | 100,0 | 23,39 | 0,77 | 53,98 | 19,02 | 2,83 |
| Park Way | 100,0 | 69,62 | 4,52 | 15,01 | 3,62 | 7,23 |
| SCIA - Estrutural | 100,0 | 3,07 | 1,02 | 86,3 | 6,13 | 3,48 |
| Sobradinho II | 100,0 | 13,48 | 1,33 | 65,39 | 15,47 | 4,33 |
| Jardim Botânico | 100,0 | 1,24 | 2,48 | 93,02 | 11,59 | 1,66 |
| Itapoã | 100,0 | 7,88 | 1,37 | 70,03 | 15,07 | 5,65 |
| S I A' | 100,0 | 12,20 | 0,00 | 0,00 | 75,61 | 12,2 |
| Vicente Pires | 100,0 | 2,54 | 2,54 | 84,61 | 6,92 | 3,39 |

Fonte: CODEPLAN – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/DF – 2011



Apesar da competência constitucional de que está investido o Poder Público para a fiscalização e o planejamento da ocupação territorial (uso, parcelamento, ocupação racional e acompanhamento permanente do plano diretor), e de que tratam largamente tanto a Constituição Federal em seu artigo 30, inciso VIII¹⁴⁹, como a Lei Orgânica do Distrito Federal por seus artigos 326 e 349¹⁵⁰, não houve por parte do Poder Público o desenvolvimento de qualquer política eficaz, seja de ordenação, de fiscalização, seja de derrubada dos imóveis construídos. Cidades inteiras foram construídas ao alvedrio de infraestrutura e sob o manto da

¹⁴⁹ CF/88.Art.30 – Compete ao Município: (...) VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

¹⁵⁰ Art. 326. O sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, estruturado em órgão superior, central, executivo, setoriais e locais, tem por finalidade a promoção do desenvolvimento do território, mediante: I – articulação e compatibilização de políticas públicas setoriais com vistas à ordenação do território, planejamento urbano, melhoria da qualidade e vida da população e equilíbrio ecológico do Distrito Federal; II – promoção das medidas necessárias à cooperação e articulação da ação pública e privada no território do Distrito Federal e região do entorno; III – distribuição espacial adequada da população e atividades produtivas; VI – elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização da execução do plano diretor de ordenamento territorial e dos planos diretores locais.

ilicitude, sendo a existente na antiga Colônia Agrícola Vicente Pires apenas mais um lamentável exemplo.

Na atualidade, dados da FAPE¹⁵¹ (Federação Agricultura e Pecuária do DF), mostram que a área rural do Distrito Federal tem 19.315 imóveis rurais. Desses, menos de 10% são terras escrituradas; 17%, contratos de arrendamento e concessão de uso, e 73% não têm nenhuma documentação.

Lado outro, a distribuição de lotes e o aumento considerável da população urbana, são aspectos que demonstram que não houve um critério do Estado para o desenvolvimento das cidades satélites. No âmbito do Distrito Federal, certo é que a política eleitoreira de distribuição de lotes acarretou, em compasso, a especulação imobiliária, a qual sem dúvida fragilizou qualquer espécie de boa equação entre o rural e o urbano. Lado outro, não se estabeleceu uma política de agro-indústria que fixasse o homem a terra na busca de um bem comum, de um abastecimento sustentável em termos de alimentação e fonte de produção.

¹⁵¹SEAGRI/DF. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/noticias/item/2187-regularização-fundiária-do-df-a-passos-largos.html>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

CAPÍTULO 2. O PLANO JURÍDICO: A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO E AS DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA

*“E eis-nos chegados a uma nova fase da nossa indagação: as regras jurídicas são regras de dever-ser, e são verdadeiramente, como sói dizer-se, proposições ou regras de dever-ser hipotéticas. Elas afirmam um dever-ser condicional, um dever-ser condicionado através da “hipótese legal”. (ENGISCH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. Tradução de J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulenian, 2008. p. 36.)*

Contextualizado o histórico do modo de ocupação da terra e expansão urbana contemporânea na Capital Federal, se torna imprescindível adentrar no campo da demonstração do sistema instituído sobre o parcelamento do solo e as diretrizes da política urbana que têm espectro nacional.

Com efeito, há uma estrutura sistêmica para a ordenação da forma de ocupação do solo, e que certamente consagra um método a seguir, a observar, haja vista sua natureza especialmente regulatória e nitidamente direcionada para gerar um desenvolvimento urbano planejado e adequado.

Relevante dizer, no entanto, que “...somos todos, nalguma medida, o resultado do nosso tempo”¹⁵² e como já acima se demonstrou, nos firmamos na prática reiterada de uma utilização do solo que relativiza o sistema instituído, quando não o põe a seu reboque, como é o caso dos “condomínios irregulares”, que se formam e permanecem ali, esperando a salvaguarda da regularização, seja pelo instituto da regularização fundiária — que atualmente integra o sistema de ordenação territorial —, seja pelo manto da função social da propriedade.

De modo que, se faz necessário o conhecimento das imposições gerais que vêm das regras de ordenação espacial, pois que deriva dessa conjuntura a importância de seu desvirtuamento.

2.1 O Sistema Jurídico acerca do Parcelamento, Uso e Ordenamento do Solo

2.1.1 Da necessidade de se unificar em nível nacional as diretrizes urbanas e o parcelamento do solo

A urbanização decorrente de fluxos migratórios aos polos industriais e os problemas sociais daí criados exigiram postura ativa do Governo Nacional. Os fatores que em conjunto ocasionaram a concentração da população nas metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro,

¹⁵² ABREU, Luiz Eduardo. *Tradição, direito e política*. Dados Prelo, 2014.

Minas Gerais e Rio Grande do Sul, podem de modo geral ser explicados pela necessidade de novas políticas de exportação e criação de empregos que abastecessem o mercado interno, comprometida que estava a economia mundial com a crise do café, a queda do padrão-ouro e a Segunda Guerra Mundial.

A política da industrialização no Brasil foi implantada por Getúlio Vargas na gestão de 1930 a 1945, e foi a alavanca para a aglomeração populacional nos grandes centros que se formaram a partir de então. A explicação do fenômeno do êxodo rural está situada na oferta de empregos urbanos que gerava a expectativa de melhores condições de vida, havendo grande atração de operários à vida urbana que se fundava, quando foram criadas a Companhia Nacional de Petróleo – 1938, a Companhia Siderúrgica Nacional – 1941, a Companhia do Vale do Rio Doce – 1943 e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco – 1945.

Darcy Ribeiro enfatiza, no entanto, os transtornos que a falta de estrutura urbana ocasionou à população, que acabou por traçar um jeito próprio de se estabelecer nos centros urbanos:

A própria população urbana, largada a seu destino, encontra soluções para seus maiores problemas. Soluções esdrúxulas é verdade, mas são as únicas que estão a seu alcance. Aprende a edificar favelas nas morrarias mais íngremes fora de todos os regulamentos urbanísticos, mas que lhe permitem viver junto aos seus locais de trabalho e conviver como comunidades humanas regulares, estruturando uma vida social intensa e orgulhosa de si. Em São Paulo, onde faltam morrarias, as favelas se assentam no chão liso de áreas de propriedade contestada e organizam-se socialmente como favelas. Resistem quanto podem a tentativas governamentais de desalojá-las e exterminá-las. Quem puder oferecer 1 milhão de casas, terá direito de falar em erradicação de favelas.¹⁵³

Logo, a rigor, há estreita relação entre a industrialização do País e os contornos que o urbanismo assumiu desde então como “[...] ciência e técnica que procura solucionar os problemas causados pela urbanização...”¹⁵⁴. E é Darcy Ribeiro ainda quem afirma que “A industrialização e a urbanização são processos complementares que costumam marchar associados uma ao outro”¹⁵⁵.

¹⁵³ RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 204.

¹⁵⁴ CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. *Direito Urbanístico*. Disponível em: <<http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/article/viewFile/390/395>>. Acesso em 20 mai. 2014.

¹⁵⁵ RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 200.

Desta forma, estava a realidade a exigir uma metodologia própria e geral para normatizar a ocupação desordenada da terra pública na formação dos grandes centros urbanos. É de notória importância o papel desenvolvido pela Associação Brasileira de Municípios - ABM e Instituto Brasileiro de Administração Municipal no gerenciamento da ocupação dos Municípios – IBAM, pois, com efeito, foram nesses fóruns que se iniciaram, no final do Estado Novo e com a descentralização permitida pela Constituição Federal de 1946, os debates urbanísticos necessários ante a crescente aglomeração nas grandes cidades, e que acarretaram a expansão periférica das cidades.

Os estudos e congressos que se seguiram foram de essencial relevância para se descrever a especificidade de cada município, além de para idealizar que seria o plano diretor o de maior importância para suprir e atender as necessidades locais. Dos referidos movimentos resultaram as Cartas Municipalistas, responsáveis por abordar várias questões urbanísticas¹⁵⁶ de que são exemplos a Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais (1950), Carta Municipalista de São Vicente (1952) e a Carta dos Municípios Brasileiros (1954).¹⁵⁷

Dos congressos nacionais realizados resultou documento oficial denominado de as Cartas Municipalistas, tendo por premissas básicas:

Uma análise sobre as formulações que deveriam nortear as municipalidades brasileiras na elaboração de seus planos urbanísticos, planos diretores e planos regionais, como as que foram apresentadas no item XV da *Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais*, promulgada no encerramento do I Congresso Nacional realizado em Petrópolis no ano de 1950: “1. Os Municípios Brasileiros reconhecem a necessidade do planejamento e consideram-no, como ponderável fator de bem estar ,segurança e progresso geral”; 2. Na elaboração de Planos Diretores, deve-se ter em vista a conveniência de atender-se as necessidades comuns dos Municípios vizinhos, bem assim o estabelecimento de providências que assegurem: a) a regulamentação dos loteamentos urbanos, existência de melhoramentos públicos e reservas de áreas destinadas a parques e escolas; d) em assuntos urbanísticos com a cooperação dos departamentos especializados do Estado”.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Aqui no sentido de atividades urbanísticas que derivam do conhecimento das normas e princípios afetos ao ramo, no conceito de José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: RT, 1981. p. 22.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 9.

¹⁵⁸ FARIAS, Rodrigo Santos. *Urbanismo e Movimento Municipalista no Brasil: considerações para se pensar as discussões urbanísticas nos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (1946-1964) – uma proposta de investigação*; p. 6. Bolsista FAPESP de Pós-Doutorado (projeto aprovado dia 08/04/2008) sob a supervisão da Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Leme – FAU/USP. Título do projeto aprovado: Urbanismo e Movimento Municipalista no Brasil: discussões e proposições urbanísticas nos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (1946-1964).

É certo que, ao tempo do autoritarismo decorrente do Golpe Militar de 1964, o problema da urbanização pelo crescimento desmedido das cidades não recebeu a devida atenção, tampouco a adoção de políticas públicas eficientes para adequar a nova realidade dos centros urbanos. Na época, foi criado o BNH, uma iniciativa para prover crédito e financiar obras para resolver o problema das favelas nas grandes metrópoles. Todavia, nele foi instaurada uma gestão centralizada, em que foi dada preferência para a consecução de grandes obras, pelo que o segmento social carente não foi abrangido.

Até então, vigia o Decreto-Lei n. 58 de 1937, que se limitava a conferir maior segurança aos adquirentes de lotes urbanos e rurais em contratos imobiliários com avença de pagamento em prestações. Nas negociações dessa natureza não havia a transferência do domínio e, lado outro, havia a permissão legal de arrependimento por quaisquer das partes, o que possibilitava a oneração ou nova venda dos lotes objetos de contratos. Isso fazia com os compromissários compradores sofressem a forte influência política da iniciativa privada que assolava o mercado nacional, preocupada apenas com altos lucros em detrimento e não com um desenvolvimento urbano estável e sustentável.

A alteração posterior do referido diploma legal, efetivada pelo Decreto-Lei nº 271 de 1967, foi uma encomenda do Governo Federal ao administrativista Hely Lopes Meirelles, que inovou no sentido de estabelecer que as praças e edifícios públicos integrariam os bens públicos do Município, além de dispor que sobre os loteamentos urbanos competiria aos Municípios ou ao Distrito Federal decidir pela conveniência e oportunidade de aprovar o loteamento ou desmembramento do solo, tomando em consideração o interesse local. Ainda, que fosse aplicada a Lei n. 4.591 de 1964, referente aos condomínios em edificações e as incorporações imobiliárias.

De modo que, em nível nacional, a Lei Lehmann¹⁵⁹ - Lei Federal n. 6.766/79 - foi a primeira a dispor sobre a questão urbanística no País. Definiu as diretrizes gerais para o parcelamento do solo para fins urbanos, e versou sobre os aspectos civis, urbanísticos, penais e administrativos do parcelamento. Tinha por objetivo o de dar concretude aos objetivos traçados pelo Poder Público, tanto que em seu artigo 4º, inciso I, previu para os loteamentos a preservação da circulação para incremento dos direitos de vizinhança, implantação de equipamento urbano e comunitário (cultura, saúde, educação, lazer), preservação de espaços livres de uso público. Certamente as previsões da lei estavam em coerência com as

¹⁵⁹ A lei federal ora em comento ficou assim conhecida em virtude de ser o seu autor o senador paulista Otto Cyrillo Lehmann.

disposições da Carta de Atenas de 1933, quanto a mantença das funções básicas do urbanismo: habitar, trabalhar, recrear e circular de que se tratou no item 1.5.

Pretendia, ainda, corrigir os desvios dos loteamentos de dimensões ínfimas e preços exorbitantes, intervindo na forte especulação imobiliária que os circundava, além de criar diretrizes básicas de ocupação do solo urbano, pelo que estabeleceu ainda a competência complementar dos Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre normas relativas ao parcelamento do solo municipal, a fim de atender às necessidades regionais e locais.

Os tipos possíveis de parcelamento do solo urbano foram assim previstos pela lei em referência: loteamento ou desmembramento, especificando nas suas disposições preliminares quanto ao loteamento, especialmente em seu artigo 2º, § 1º, “...que os loteamentos se constituíram da subdivisão de gleba em lotes para edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação de vias existentes.”

A alteração subsequente à lei federal em comento ocorreu pela Lei nº 9.785/99, que definiu o conceito de lote para todos os efeitos legais (art. 2º, § 4º). Em compasso, e seguindo as determinações das Cartas Municipalistas já citadas, estatuiu a necessidade de um plano diretor para o parcelamento do solo em zonas urbanas, vedando o parcelamento de solos rurais para fins de urbanização. Os artigos em referência assim determinam:

Art. 2º § 4º. Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.”

Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.¹⁶⁰(sic)

Nova alteração legislativa, agora ocorrida em 2007, pela Lei 11.445, dispôs acerca da infraestrutura básica dos parcelamentos de solo urbano, em geral vinculada à existência dos serviços essenciais de água, luz, saneamento básico:

Art. 2º § 5º. A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação

¹⁶⁰ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*: Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 Abr. 2014.

pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.¹⁶¹ (sic)

No parcelamento urbano sob a forma de loteamento, há requisitos legais a serem observados, de modo a se manter a ordenação estrutural em prol da comunidade, facilitando o deslocamento, provendo melhor segurança, lazer e cultura. Nesse sentido, a lei federal em comento assim determina:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I – as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo.

II – os lotes terão área mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

IV – as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.¹⁶²

O atendimento prévio das formalidades nos loteamentos urbanos é mais uma forma de adequação do parcelamento à política urbana constitucionalmente prevista para a ordenação das cidades, de modo a se garantir o bem-estar da coletividade. Com efeito, também se adequa ao urbanismo como função pública, haja vista que o loteamento terá reflexos sobre toda uma política pública voltada à moradia e ordenamento social. É no dizer de Patrícia Menezes:

O parcelamento constitui-se, portanto, em função pública, submetida, por isto, às normas de ordem pública, que devem garantir a realização das diversas funções sociais da cidade – lazer, moradia, circulação, trabalho – como parcelamento urbano.¹⁶³

¹⁶¹ *Ibid.*, acesso em 20.abril.2014.

¹⁶² BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*: Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 20.abril.2014.

¹⁶³ CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. 2010. p. 69. Dissertação (Mestrado em Direito) PUC. São Paulo.

De modo que, é de dever que antes da elaboração do projeto de loteamento, tenha o interessado em promovê-lo verificado junto ao órgão estatal qual a diretriz de ocupação do solo para o local. Prevê a lei as seguintes providências prévias:

Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Importante ressaltar, ainda, a necessidade de registro imobiliário do parcelamento do solo para fins urbanos, antes que se inicie a comercialização, tudo de modo a conferir a lisura possível ao empreendimento, "...a sua adequação às normas urbanísticas e ambientais e a preservação dos direitos dos futuros adquirentes, preocupando-se sobremaneira, com a idoneidade financeira e social do parcelador"¹⁶⁴.

Esse o sistema nacional instituído. São as regras que compõem as determinações legais para o parcelamento do solo. Segundo idealizado pelas leis transcritas no particular pertinente à pesquisa, seria o suficiente para trazer à estrutura de ocupação urbanística o bem-estar da coletividade.

Os Planos Diretores que se referem ao Distrito Federal estão a seguir delineados, como uma forma de singular especificidade da realidade local e o modo de sua ordenação.

2.1.2 Plano Diretor de Ordenamento Territorial e suas Repercussões no DF

Toda a incursão temática sobre o Plano Diretor do Distrito Federal faz sentido quando se constata que foi a partir de sua vigência e segundo norma ali expressa, que a antiga Colônia Vicente Pires galgou ao posto de área de expansão urbana, podendo adequar-se aos imperativos da Lei 6.766/79.

¹⁶⁴ QUEIROGA, Alessandra Elias. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos "condomínios irregulares" no Distrito Federal*. Editor: Sérgio Antonio Fabris. Porto Alegre, 2002, p.123.

Sucedee que o Plano Diretor tece projeções de ordenamento ocupacional do solo sobre realidade social já desordenada no Distrito Federal, o que atrai críticas e questionamentos de vários segmentos impactando em sua conclusão e efetividade.

2.1.2.1 Dos Planos Diretores

As imposições constitucionais em vigência a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente os artigos 182¹⁶⁵, criaram um verdadeiro “regime jurídico do planejamento urbano”¹⁶⁶. O primeiro artigo – artigo 182 da CF, estabelece a necessidade de que diretrizes gerais de política urbana sejam fixadas em lei. Em sequência, prevê como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana o Plano Diretor (no parágrafo 1º do artigo 182).

O Estatuto da Cidade foi o meio de regulamentação do artigo 182, que versa sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor para prover as necessidades e benefícios gerais das cidades com mais de vinte mil habitantes, detalhando as especificidades setoriais para as áreas de planejamento territorial e as intervenções autorizadas nas cidades que se enquadrem naquela dimensão populacional. De fato, é um plano que “...objetiva criar condições para uma cidade sustentável, para que haja democratização dos aparelhos urbanos, que se socializem os benefícios públicos...”¹⁶⁷, mesmo que isso invoque restrição ao direito de propriedade.

O Estatuto da Cidade ainda prevê que a criação do Plano Diretor tenha a iniciativa do Poder Legislativo Municipal, não podendo ser criado por ato único do Poder Executivo – previsão do artigo 40 do Estatuto da Cidade¹⁶⁸.

Desta feita, ainda que indubitável a obrigatoriedade do Plano Diretor, todas as concepções de planejamento urbano ficaram dependentes das concepções do urbanismo. Afinal, o Plano Diretor estava previsto apenas como um instrumento para a adoção das políticas urbanas, e carecia de definição quanto a um conteúdo específico, de sanções e

¹⁶⁵ Os artigos 182 e 183 da CF/88 são do seguinte teor, respectivamente: “Art. 182 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” “Art. 183 Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domicílio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”

¹⁶⁶ DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coordenadores). *Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 320.

¹⁶⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p.131.

¹⁶⁸ O artigo 40 do Estatuto da Cidade é do seguinte teor: “**Art. 40.** O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento”. Disponível em: <<http://www.vsilva.com.br/dados/Estatuto%20da%20Cidade.pdf>> Acesso em 27 mai. 2014.

medidas específicas a adotar para concretizar a função social da propriedade de que trata o § 2º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

De modo que, fazia-se necessária a edição de uma lei que conferisse foros de juridicidade aos Planos Diretores, e foi nessa dimensão que a Lei 10.257 de julho de 2001 - o intitulado Estatuto da Cidade, estabeleceu as conexões interdisciplinares que se faziam necessárias para o exercício das competências estatais – artigo 24 e 30, incisos I e II da Constituição Federal de 1988, criando vínculos com diversos instrumentos urbanísticos e sistemas normativos “(...) direito de superfície, direito de preempção de imóveis urbanos em favor do Poder Público e da concessão de uso especial para fins de moradia”¹⁶⁹, dando feição concreta ao direito urbanístico, obrigatório como fator de ordenação de uma cidade sustentável.

E sem esse sistema de complementariedade por meio do qual o direito urbanístico se faz constituir – e que se estabelece pela forma dinâmica e repartida da distribuição da competência sobre a matéria política urbana (prevista nos artigos 24 e 30, incisos I e II da Constituição Federal), ficaria muito difícil atender às especificidades regionais e locais não fossem os instrumentos postos à disposição pelo Plano Diretor e Estatuto da Cidade.

Por isso, para o Distrito Federal foi de essencial importância para fins de ordenar os loteamentos, definir as áreas urbanas e rurais, realizar o mapeamento de zonas de maior crescimento urbano e de prioridade de urbanização, bem como as reais propostas e possibilidades de expansão urbana.

2.1.2.2 O Plano Diretor do Distrito Federal

Um breve histórico da evolução do ordenamento territorial pelos Planos Diretores no Distrito Federal fortalece a visão dos pontos de questionamento da atualidade referente à ocupação do solo.

O primeiro documento oficial a realizar o zoneamento do Distrito Federal foi o Decreto n. 2.739 de 1974, que se limitou a delinear as terras destinadas às áreas metropolitanas e rurais e às cidades-satélites da Capital Federal.

Como forma de ordenamento territorial propriamente dito, foi o PEOT de 1977, aprovado pelo Decreto n. 4.049, de 10 de janeiro de 1978, o que deu início a uma geração de projetos que propunham, como principal preocupação, a preservação do projeto original do Plano Piloto e, via secundária, alternativas para as áreas de expansão urbana. Foi substituído

¹⁶⁹ DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coordenadores). *Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 52.

pelo POT de 1985, mas que propôs, na essência, consolidar as propostas do PEOT, com destaque para “...a proposta de estruturação básica de um Sistema de Planejamento da Ocupação Territorial que previa um Conselho Superior de Planejamento que se fizesse representar de diversos segmentos da sociedade”¹⁷⁰. Serviu de base a todos os subsequentes Planos Diretores.

Até o advento da Constituição Federal de 1988, que previa a obrigatoriedade do Plano Diretor para todo o município com mais de 20.000 habitantes (o artigo 182 da CF), dois documentos tiveram grande repercussão ainda na questão da ocupação territorial do Distrito Federal, a saber: o documento “Brasília Revisitada 1985-87: Complementação, Preservação, Adensamento e Expansão Urbana”, e o Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO. O primeiro foi tomado como base para a declaração de Brasília como patrimônio Cultural da Humanidade e o segundo para a definição e delimitação do solo em urbano e rural¹⁷¹.

Após a eleição do primeiro governo e da Câmara Distrital, com a vigência da Constituição Federal de 1988, abertos estavam os campos para o debate e votação do Plano Diretor. O PDOT/DF aprovado pela Lei Distrital n. 353 de 1992, teve que ser substituído quando da edição da Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993 (prevista na Constituição Federal, artigo 32), pois essa obrigava a elaboração do Plano Diretor para todo o Distrito Federal e para cada uma de suas Regiões Administrativas – os PDLs.

A Lei Complementar n. 17/1997 que aprovou o PDOT de 1997 foi o resultado da conjugação dos Planos Diretores Locais e já identificava a exploração da densidade demográfica do Distrito Federal e a ausência de urbanização que afetava a qualidade de vida dos habitantes.

Após mais de 12 anos em vigor, o Plano Diretor de 1997 foi substituído pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/2009, aprovado pela Lei Complementar n. 803/2009. Apesar de já ter sido alterado pela Lei Complementar n. 854/2012 em 15.08.2012, porque 60 dos 1.668 dispositivos constantes da lei foram julgados inconstitucionais, especialmente quanto ao uso social da propriedade e metragem dos lotes nos parcelamentos urbanos¹⁷², nele está determinado que os PDLs¹⁷³ terão que observar o que

¹⁷⁰ COSTA, Graciete Guerra da. *A Cartografia nos planos diretores do Distrito Federal*. 1º Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica. Paraty, 10 a 13 de maio de 2011. p. 07.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 09.

¹⁷² Foi declarada a inconstitucionalidade do artigo 43, incisos II, IV e § pelo TJDF em 31.05.2010, que previa a metragem do lote nos parcelamentos urbanos em 125m² e área máxima de 500.000 m², e que deixava ao órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano a medida dos demais índices urbanísticos complementares. Todavia, quando da votação do projeto de lei que alterava a LC 803/09, foram essas as metragens de lote que permaneceram válidas para o parcelamento.

determina o PDOT, além de que somente terão vigência até a edição dos Planos de Desenvolvimento Locais, a que faz alusão o artigo 265 da LC em vigor.¹⁷⁴

O PDOT/2009 trouxe para o Distrito Federal algumas repercussões relevantes. De início, a previsão que trata da possibilidade de o governo dispor de áreas tombadas do Plano Piloto, pois que isso lhe confere o discernimento ou a falta dele para a entrega de muitas dessas áreas à iniciativa privada, cujo risco é o da total desfiguração do projeto arquitetônico, que especialmente já se vê comprometido com a crescente política empreendedora ao largo do Lago Paranoá.

Aonde há a interlocução de vários atores na qualidade de agentes ligados aos interesses, também vários, de especulação imobiliária, comercial, preservação ambiental, critérios urbanísticos e de luta social pela moradia, como associações e cooperativas, há grande dilema, bastando ver-se no ponto que um aumento de área no centro para empreendimentos e comércios, além de habitação, traria consigo o agravamento dos problemas de trânsito (já sentido por todos), aí incluído estacionamento e impermeabilização do solo.

A exata conotação do dilema vem ilustrada pelo mapa do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – o PPCub e, comentários da Arquiteta e Urbanista Vera Ramos, que sintetiza a proposta do PPCUB com a análise a seguir:

"O PPCUB propõe grandes transformações nas características fundamentais de Brasília e na qualidade de vida que a cidade proporciona, representando grave ameaça às escalas urbanas, seus conceitos e valores. As principais alterações propostas pelo PPCUB abrangem, aproximadamente, 70% dos setores da área tombada. Envolve a criação de novos lotes, tanto em áreas públicas como em áreas privadas por meio do desmembramento de lotes existentes, em cerca de 40 setores de Brasília, Cruzeiro e Candangolândia. São propostas, dentre outras, alterações de uso, gabarito e de potencial construtivo, autorizadas concessões de uso de áreas públicas e a exploração privada de mais de 300 lotes destinados a Equipamentos Públicos Comunitários – EPC, situados nas superquadras e entrequadras das Asas Norte e Sul e do Sudoeste, e em quadras do Cruzeiro. Próximo à antiga Rodoferroviária, em área externa ao Conjunto Urbanístico de Brasília, é proposta a criação de um novo núcleo urbano. Como se pode observar no mapa, as cores amarela e laranja, que correspondem à criação de novos lotes, se destacam e

¹⁷³ O artigo 150 do PDOT/2009 é do seguinte teor: "Art. 150. Os Planos de Desenvolvimento Locais subordinam-se aos princípios estabelecidos neste Plano Diretor, devendo ser elaborados, por Unidade de Planejamento Territorial, de acordo com as peculiaridades das diferentes localidades urbanas integrantes de tais unidades. § 1º Os Planos de Desenvolvimento Locais serão aprovados por leis complementares."

¹⁷⁴ O artigo 265 do PDOT/2009 é do seguinte teor: "Art. 265. Os Planos de Desenvolvimento Locais e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília serão elaborados e encaminhados à Câmara Legislativa do Distrito Federal no prazo de 2 (dois) anos contados da data de publicação desta Lei Complementar, sendo passíveis de revisão a cada 5 (cinco) anos. § 1º Os Planos Diretores Locais, naquilo que não estiver em desacordo com este Plano Diretor, terão vigência até a edição dos respectivos Planos de Desenvolvimento Locais e da Lei de Uso e Ocupação do Solo. § 2º Caso os planos previstos no caput não sejam aprovados no prazo estabelecido, prevalece a legislação urbanística em vigor."

demonstram que poderá ocorrer grande adensamento na área tombada, comprometendo as características da cidade-parque. A excessiva concentração de empregos e serviços atual seria incrementada e problemas como o trânsito, a falta de estacionamentos e a impermeabilização do solo seriam agravados. É importante enfatizar que não estão representadas no mapa todas as propostas contidas no PPCUB e, sim, aquelas consideradas as mais significativas"¹⁷⁵

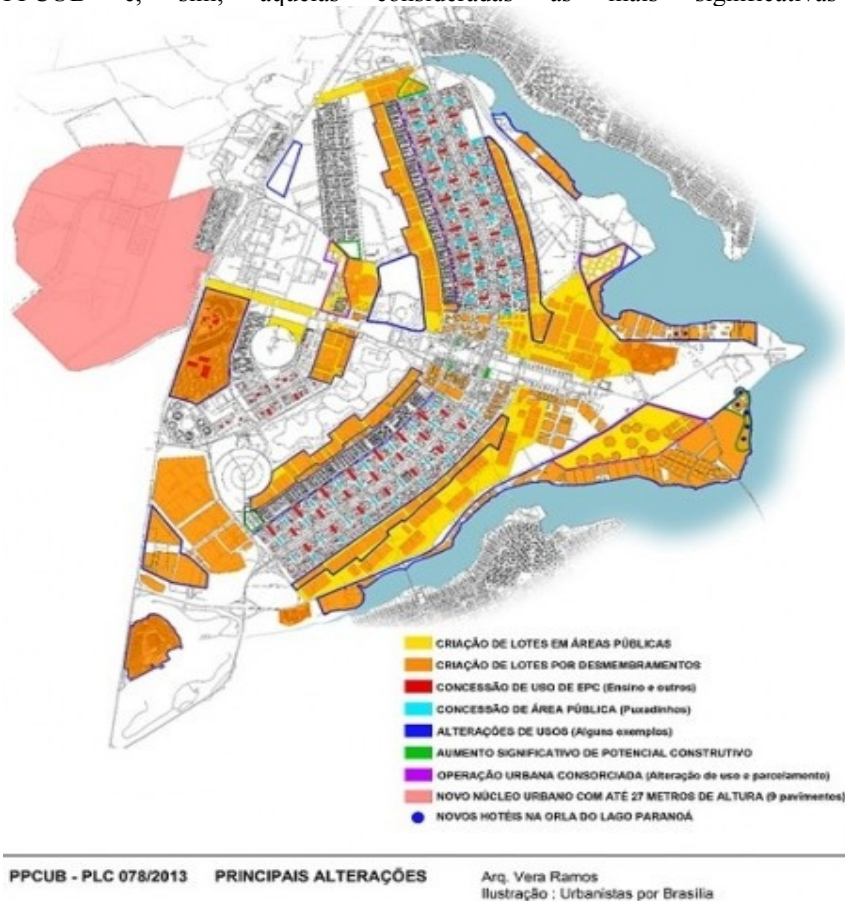


Figura 3. Proposta PPCub, extraída do sítio: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/14.160/4973>>. Acesso em 29 abr. 2014

Portanto, pelo que dispõe o artigo 265 do PDOT/2009 acima citado, além do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – o PPCub, a Lei de Uso e Ocupação do solo (LUOS) e o de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), são leis que se encontram ou deveriam se encontrar em estado de elaboração, segundo dispõe o artigo 267 da LC 803/2009¹⁷⁶. Essa é lei de vital importância para o ordenamento territorial, e, portanto, para a ideal aplicabilidade do PDOT, tanto quanto a de zoneamento ecológico econômico, com incidência no meio ambiente.

¹⁷⁵ Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/14.160/4973>>. Acesso em 29 abr. 2014

¹⁷⁶ O artigo 267 do PDOT/2009 é do seguinte teor: "Art. 267. Até a elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo ou do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, poderá ser concedida a alteração de uso por legislação específica, nos termos do art. 57, parágrafo único, das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007."

Para o parcelamento do solo, ficou estipulado no artigo 37 da LC 803/2009¹⁷⁷, maior compactação de áreas urbanizadas no território e contiguidade com as principais vias de acesso e de conexão com as já existentes, de modo a prover maior e/ melhor fluxo aos transeuntes. A adoção da política de integração dos parcelamentos residenciais com os núcleos urbanos, bem assim no da ocupação dos vazios residuais das áreas urbanizadas, dotando-as de infraestrutura para minorar custos com a urbanização foi outra medida tomada.

Ainda, em face das alterações da LC n. 803/09 pela LC n. 854/12 – originada do Projeto de Lei n. 17/2011, aprovado em 15.08.2012, passaram a vigor para os novos parcelamentos urbanos as seguintes dimensões de lote, cujo projeto urbanístico deveria observar e se adequar aos preceitos da Lei n. 6.766/79:

Art. 1º Os dispositivos indicados da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, passam a vigorar com a seguinte redação:

III – art. 43, II, IV, e §§ 1º e 2º:

II – área mínima de lote igual a 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5m (cinco metros) na macrozona urbana, à exceção das ZEIS e da Zona de Contenção Urbana;

.....

IV – área máxima de lote igual a 500.000m² (quinhentos mil metros quadrados) na Zona de Contenção Urbana.

§ 1º Os demais índices urbanísticos serão definidos pelas diretrizes urbanísticas elaboradas pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

§ 2º As diretrizes urbanísticas serão emitidas pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, considerando-se as disposições constantes neste Plano Diretor e o estabelecido no art. 6º da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, podendo ser estabelecidos condicionantes mais restritivos mediante estudos ambientais e urbanísticos.

Desta forma, o PDOT aprovado pela Lei Complementar n. 803/2009 e alterado pela Lei Complementar n. 854/2012, previu como estratégia para a ordenação territorial, a regularização fundiária¹⁷⁸. Definiu como passíveis de regularização para a propagação da

¹⁷⁷ O artigo 37 do PDOT/DF é do seguinte teor: “São diretrizes da urbanização, do uso e da ocupação do solo: I – o estabelecimento de áreas urbanizadas mais compactas no território; II – a urbanização estruturada ao longo das principais infraestruturas de conexão, com o aumento das densidades demográficas ao longo da rede viária estrutural; III – a expansão do solo urbano em continuidade com os núcleos urbanos existentes e na transição com as áreas rurais que sofrem pressão urbana, observada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território; IV – evitar a segregação de usos, promovendo-se a sua flexibilização, de modo a reduzir os deslocamentos e equilibrar a distribuição dos locais de emprego e trabalho no Distrito Federal; V – promover a integração dos parcelamentos residenciais distribuídos de forma dispersa e fragmentada no território entre si e com os núcleos urbanos consolidados vizinhos; VI – estimular a ocupação dos vazios residuais das áreas urbanizadas dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, preferencialmente à criação de novas áreas urbanas, de forma a otimizar a capacidade da infraestrutura instalada e reduzir os custos de urbanização, observadas as condicionantes ambientais do território”

¹⁷⁸ O artigo 117 do PDOT/2009 é do seguinte teor: “A estratégia de regularização fundiária visa à adequação de assentamentos informais preexistentes às conformações legais, por meio de ações prioritárias nas Áreas de

função social da propriedade urbana os seguintes tipos de assentamentos preexistentes à edição da lei complementar no Distrito Federal:

Para os fins de regularização previstos nesta Lei Complementar, ficam estabelecidas três categorias de assentamentos, para as quais deverá ser elaborado projeto de regularização fundiária nos termos do art. 51 da Lei federal nº 11.977, de 2009:

I – Áreas de Regularização: correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos irregulares com características urbanas, definidos nos termos do art. 47, VI, da Lei federal nº 11.977, de 2009, a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado no processo de regularização, conforme Anexo II, Mapa 2, e parâmetros urbanísticos descritos no Anexo VI desta Lei Complementar;

II – Setores Habitacionais de Regularização: correspondem à agregação de Áreas de Regularização e áreas não parceladas, com o objetivo de auxiliar a promoção do ordenamento territorial e o processo de regularização a partir da definição de diretrizes mais abrangentes e parâmetros urbanísticos, de estruturação viária e de endereçamento;

III – Parcelamento Urbano Isolado: aquele com características urbanas implantado originalmente em zona rural, classificado como Zona de Urbanização Específica, nos termos do art. 3º da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.¹⁷⁹

Mas quando da edição da Lei Complementar 803/2009 e sua alteração, a expansão urbana desordenada tinha alcançado altos índices. Como ordenar os loteamentos irregulares pelos moldes urbanísticos ali traçados passou a ser um desafio para o governo, haja vista estar a lei em nítido atraso perante a prática social. Assim é que tem se utilizado o governo do instituto da Regularização Fundiária prevista no artigo 2º do Estatuto da Cidade para remediar o problema já estabelecido.

Definida como o “...processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas, ocupadas informalmente, para fins de habitação, implicando em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade devida da população beneficiária”¹⁸⁰, tem tido incidência sobre a particularidade do Distrito Federal.

Regularização indicadas no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C, desta Lei Complementar, de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Parágrafo único. A regularização fundiária compreende as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico.”

¹⁷⁹ Esse o teor do artigo 118 da Lei Complementar n. 854/2012.

¹⁸⁰ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997, p. 24.

Essa não é uma iniciativa inovadora no âmbito do Distrito Federal quanto aos loteamentos irregulares e já havia sido utilizada na década de 80 quando da edição da Lei n. 54, de 23 de novembro de 1989. Essa dispunha sobre a possibilidade da regularização dos parcelamentos urbanos implantados no Distrito Federal sob a forma de loteamentos ou condomínios de fato. A condição *sine qua non* era a de que já existissem, de fato, à época da edição da lei. Deveriam, para pleitear a regularização, atender aos requisitos procedimentais impostos, desde a obtenção de anuência do INCRA, à feitura de estudos de impacto ambiental para preservação das áreas ambientais.

No Relatório da CPI da Grilagem, criada através do Ato do Presidente n. 626 de 1995 – CLDF, destinada a apurar fatos relacionados com a grilagem de terras públicas do DF, ficou comprovado que, até no processo de regularização dos condomínios já existentes à época, houve a intromissão da fraude:

Essa CPI constatou que no afã de atender ao prazo de cadastramento previsto em lei, os empreendedores e seus agentes instituíram, num primeiro momento, como parte até do **modus operandi** da grilagem, verdadeira indústria para a comercialização de protocolos de processos de regularização de “condomínios”.¹⁸¹

As críticas quanto ao mau uso do instituto da Regularização Fundiária não são, de fato, o ponto desta dissertação. Todavia, seria muito penoso a essa mestranda não tecer sequer uma única neste particular. Está se faz no sentido de que a Regularização Fundiária na forma em que se realiza no cenário da Capital, com a abertura de processo de nova compra junto ao Estado, por iniciativa dele mesmo, não coíbe danos ao plano urbanístico.

A dimensão da estratégia de regularização fundiária como uma política pública de caráter universalista em muitas áreas, esbarra na realidade de uma problemática ainda sem previsão de resolução, como se pode citar a título de exemplo o caso de Vicente Pires. Isso impacta na efetivação da política planejada e formalizada.

¹⁸¹ Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito criada através do Ato do Presidente n. 626 de 1995 – CLDF, destinada a apurar fatos relacionados com a grilagem de terras públicas do DF. Presidente, Deputado João de Deus. Relatora, Deputada Maria José (Maninha); Sub-Relatores, Deputado Rodrigo Rollemberg. Deputado Tadeu Filippelli – Brasília, 1995, p. 17.

O quadro abaixo muito ajuda na visualização da estratégia de regularização fundiária aprovada e em processo de implantação, em larga escala, na Capital Federal pela TERRACAP¹⁸²:

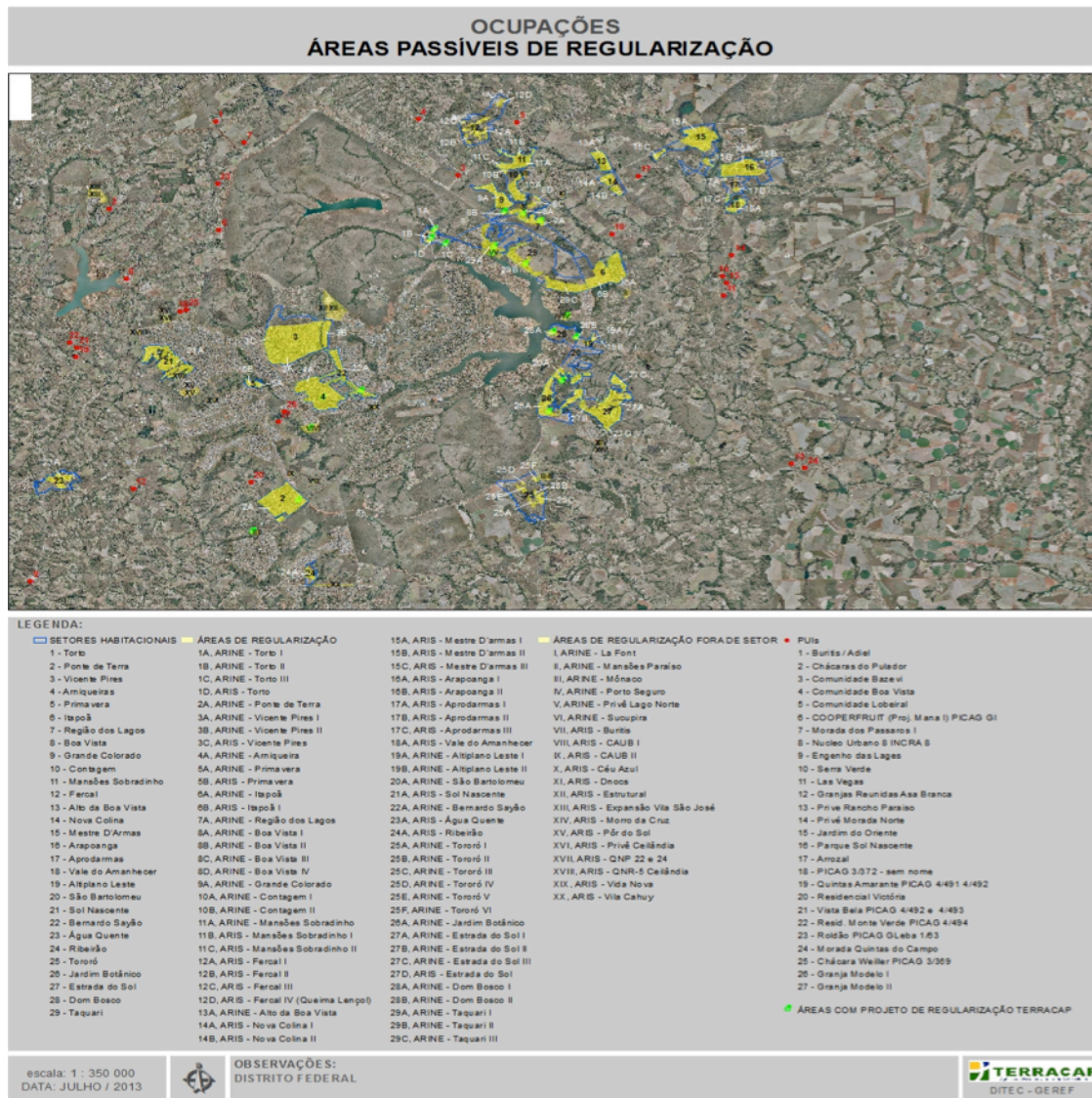


Figura 4. Áreas passíveis de regularização, segundo estudo da TERRACAP.

No caso dos denominados “condomínios irregulares”, cujas promessas são várias nesse sentido, há a plena constatação de que a regularização dos loteamentos ilegais por esse instituto é capaz, dentro outro, de difundir com mais acirrada força a percepção de que a

¹⁸² Disponível em: <<http://www.terracap.df.gov.br/internet/index.php?sccid=274>>. Acesso em 13 mar. 2014.

ilegalidade se transmuta em legal, de que o desrespeito à coisa pública é fato corriqueiro, ultrapassado em face do poderio econômico, da especulação imobiliária.

Mas, aqui ingressa outro fator determinante da política urbana: a função social da propriedade. Por esse prisma, desenvolve-se uma justificativa para a existência dos “condomínios irregulares” como áreas passíveis de regularização.

2.1.3 Os “condomínios irregulares” no Distrito Federal: uma versão contemporânea de função social da propriedade?

A dimensão real da expansão urbana de Brasília em sua versão contemporânea está atualmente bem demonstrada pela situação dos condomínios irregulares. E, nesse particular, não se poderia descartar a análise de um contraponto também à política eleitoreira propagada em larga escala no Distrito Federal, sob pena de incorrerem no risco de não prová-la como um fato ocorrente ainda na atualidade.

Deveras, muito se fala em função social da propriedade, especialmente com o advento da Constituição Federal. No quadrante da ocupação urbana pelo viés da função social, poder-se-ia estender a possibilidade dos ocupantes de “condomínios irregulares” em Brasília, se utilizarem dessa medida contra o Poder Público, em caso de ação reivindicatória da terra pública ocupada? Cumprem eles os requisitos para a desapropriação judicial ou usucapião urbana?

Sem a pretensão de aqui se esgotar o tema, *prima facie*, vê-se óbice a que essa postura seja adotada. Esse obstáculo está, certamente, na ausência do elemento subjetivo da boa fé, pois que ele não se encontra presente naqueles que fracionam o solo, tampouco nas “aquisições de lotes” por via de contratos anômalos de cessão de direitos e obrigações pactuados entre particulares.

O irromper de uma constituição democrática, como o foi a de 1988, preconizou sim o direito de propriedade associado à sua função social. A conjugação do artigo 5º, inciso XXIII (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), com o artigo 170, inciso III (Da atividade econômica), mostra bem a vinculação dos institutos e, certamente, ao assim dimensionar, impôs a toda lei federal dentro do “sistema hierarquizado de normas”¹⁸³, harmonização com a

¹⁸³ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, Martins Fontes, São Paulo, 1987, p. 240

norma fundamental. Afinal, é ela que dá conformação a todo o sistema e o que nos constitui¹⁸⁴.

Nessa linha, também a política urbana se contamina do imperativo da função social. Tanto é verdade que há previsão de que a política de desenvolvimento das cidades se faça para garantir “...o bem-estar de seus habitantes” (parte final do artigo 182 da CF), prevendo-se a exigência de um plano diretor que a atenda (§ 2º do artigo 182 do CF).

Cumprir as diretrizes da política urbana passou a ser dever do proprietário particular do solo urbano, seja não edificado, subutilizado ou não utilizado. O seu não cumprimento dá ensejo às penalidades por violação da ordem urbanística previstas no artigo 182, § 4º da CF, quais sejam: IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Previu ainda a Constituição de 1988, o instituto da usucapião urbana (em seu artigo 183), fundado na ocupação de terra pública, sem solução de continuidade por particular em imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados. Também, a reforma agrária a incidir sobre os imóveis rurais na forma de desapropriação, doação e concessão de terras para fins de reforma agrária (artigos 184 a 191 da Constituição Federal), desde que aquelas não estejam cumprindo a função social objeto do novo mandamento constitucional.

É também certo que as implicações da função social da propriedade tem se estendido a um novo contorno pela doutrina e jurisprudência¹⁸⁵. Fala-se aqui da função social da propriedade pública, no sentido de que se os bens públicos¹⁸⁶ não estiverem cumprindo a sua função social, podem ser desapropriados ou usucapidos, a depender da modalidade do bem público em questão, ante o descumprimento ou ineficiência da gestão pública que deveria estar satisfazendo “[...] as exigências sociais que reclamam uma distribuição mais justa dos bens existentes [...]”¹⁸⁷. Rocha defende e pontua sobre o tema:

Por sua vez, parece-nos que a pretensão reivindicatória do poder público a respeito de bem público, de qualquer modalidade, pode ser paralisada com base no § 4º, do artigo 1228, do Código Civil, que permite a privação da propriedade daquele que reivindica imóvel que apresente área extensa que permaneceu na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de

¹⁸⁴ Da palestra “Jurisdição, Hermenêutica e Decisão Jurídica”, proferida por Lênio Streck em 09.04.2014, Auditório do Superior Tribunal de Justiça.

¹⁸⁵ Reporta-se aqui ao julgamento realizado no TJSP, 3ª Câmara de Direito Público, AI 335.347-5/00-SP, rel. Des. Rui Stoco, j. 21.10.2003, uma ação de reintegração de posse ajuizada pela Prefeitura Municipal de São Paulo contra alojamento de populares em área pública.

¹⁸⁶ Os bens públicos classificam-se em bens de uso comum – os que são destinados ao uso comum do povo; bens de uso especial – os que se destinam a uso específico por pessoa de direito público (União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Autarquias); bens dominicais – os bens do domínio privado do Estado.

¹⁸⁷ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. *Função Social da Propriedade Pública*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 122.

considerável número de pessoas e estas nele houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo magistrado relevantes do ponto de vista social ou econômico.

Trata-se, a nosso ver, de dispositivo que insere no sistema hipótese de desapropriação em favor do particular, presentes determinados requisitos. Por tratar-se de modalidade de desapropriação, não há regra que impeça a sua incidência sobre bens públicos, de qualquer espécie, o que torna possível a ocorrência da perda da propriedade por esta nova modalidade de desapropriação, que denomino de desapropriação judicial.¹⁸⁸

Logo, os arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal, devem receber interpretação conforme a Constituição e de acordo com o princípio da função social da propriedade, o que implica a releitura dos citados dispositivos da seguinte forma: os imóveis públicos de uso comum e de uso especial não serão adquiridos por usucapião; os imóveis públicos dominicais podem ser adquiridos por usucapião urbana, rural e coletiva, previstas, respectivamente, nos arts. 183 e 191 da Constituição, arts. 9º e 10 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e arts. 1.239 e 1240 do Código Civil.¹⁸⁹

Alguns estudos científicos¹⁹⁰ apontam que foi o inchaço causado pela urbanização desmensurada que redundou no *déficit* habitacional e na consequente ocupação de terra pública por pessoas de baixa renda – os assentamentos populares, sem a observância dos procedimentos legais e sem a infraestrutura básica, o que justificaria a adoção da iniciativa do particular contra o Poder Público.

É verdade que nas cidades-metrópoles o fluxo que se estabilizou na grande quantidade de favelas, pessoas sem moradia e larga ocupação de terra pública, exigem a forma de “democratização do acesso à propriedade pública”¹⁹¹ como meio de minorar e regularizar o grande descompasso existente entre o número de habitantes e o direito de moradia pelos planos urbanísticos instituídos. A plêiade de invasores moldou-se de acordo com a necessidade gritante de um local para morar, mesmo que pela via do caos e das invasões de terra pública, sem saneamento básico ou adequação para a concessão dos serviços essenciais.

Portanto, foi o drama da urbanização¹⁹² que exigiu do governo a adoção de atitudes políticas para resolvê-lo. Isso é dizer: resolver problemas já existentes em grande escala nas

¹⁸⁸ Ibidem., p. 134.

¹⁸⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. *Função Social da Propriedade Pública*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 159.

¹⁹⁰ No particular, está aqui em referência o estudo levado a efeito por Patrícia de Menezes Cardoso, na dissertação “*Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*”. 2010. Título. Dissertação (Mestrado em Direito) PUC. São Paulo”, em que defende a destinação da propriedade pública que não esteja cumprindo sua função social para a moradia das pessoas de baixa renda.

¹⁹¹ Cardoso, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil*:

Função social e regularização fundiária. 2010. Título. Dissertação (Mestrado em Direito) PUC. São Paulo .

¹⁹² Urbanização no dizer de José Afonso da Silva, in *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo. Malheiros. 1997, p. 21, é o que “...provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana.

metrópoles urbanas, fruto do processo de industrialização do País, que ganhou força a partir do século XIX.

A Constituição Federal de 1988 que preconizou a função social da propriedade e, indubitavelmente, estava atenta à necessidade de se ordenar o crescimento urbano, nos fez evoluir da “[...] propriedade-direito para a propriedade função”¹⁹³; com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e finalmente pela Regularização Fundiária.

Com efeito, a Lei n. 6.766/1979, no seu original, tinha por objetivo bem estruturar os centros urbanos, implica dizer, o ponto fundamental não era o de se obstar a criação de novos núcleos habitacionais, mas que se o fizesse de modo disciplinado, ordenado desde o sistema viário até a alocação de sistemas públicos e comunitários, com a preservação de áreas verdes, tudo na preocupação de beneficiar os moradores e toda a população circunvizinha do novo núcleo urbano.

Ora, a ninguém é dado alegar que desconhece a lei¹⁹⁴ e se essa prescreve normas para o parcelamento do solo – a Lei 6.766/79, sendo clara ainda ao dispor acerca da realidade do Distrito Federal quando permite apenas uma formação condominial permitida para os “bairros” adjacentes de Brasília, não há critério de boa fé possível nas ocupações do solo feitas ao alvedrio da lei. O uso do instituto da função social da propriedade pública fracassa nesse contexto.

O Decreto-Lei n. 18.910, de 15 de dezembro de 1997, que aprovou as normas de edificação, uso e gabarito para o Setor de Mansões do Park Way e Setor de Mansões Dom Bosco – SMDB, integrantes respectivamente das Regiões Administrativas do Núcleo Bandeirante – RA VIII e do Lago Sul – RA XVI¹⁹⁵, permitiu o fracionamento das chácaras em lotes de até 2.500 m, o que encontra adequação também no PDOT, mais especialmente em seu artigo 45 que prevê a existência de condomínio em terreno sem edificação, desde que mantida a congruência com o artigo 8º da Lei 4.591/64, que disciplina as frações ideais e as partes comuns.

Quando da alteração do PDOT em 2012, não houve qualquer modificação do dispositivo acima referido (o artigo 45), nada obstante a previsão de ocupação condominial nas zonas de contenção urbana, isto é aquelas compostas por “...áreas urbanas localizadas nas

¹⁹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 26.

¹⁹⁴ Artigo 3º do Decreto-Lei n. 4.657/42, na redação que lhe foi dada pela Lei n. 12.376/10.

¹⁹⁵ Assim dispõe o decreto em referência: “O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o que consta do Processo nº 030.008.067197, decreta: Art. 1º. Ficam aprovadas as Normas de Edificação, Uso e Gabarito - NGB 119/97, consubstanciadas no Memorial Descritivo MDE 119/97; relativas ao Setor de Mansões do Park Way-SMPW e Setor de Mansões Dom Bosco - SMDB, das Regiões Administrativas do Núcleo Bandeirante - RA VIII e do Lago Sul - RA XVI, respectivamente, na forma do Anexo I”.

fronteiras com as áreas rurais, sendo caracterizada por ocupação habitacional de densidade demográfica muito baixa, de modo a criar uma zona de amortecimento entre o uso urbano mais intenso e a Zona Rural de Uso Controlado”¹⁹⁶. Nada mais do que isso.

Portanto, para o Distrito Federal, o caso não se enquadra na questão do inchaço populacional. Já se constatou que as cidades-satélites foram criadas mais como um modo de preservação da ideologia do centro exemplar do Plano Piloto. É que em verdade, não houve uma época determinada em que a explosão expansionista ocorrera, e em que se possa falar de um surto industrial que tenha eclodido como chamariz ao processo de êxodo litorâneo para o interior do País. Basta ver-se que até 2006, o Distrito Federal foi o Estado da União que deteve o menor percentual de progresso nessa área, perdendo apenas para a região norte do País.

Os dados estatísticos colhidos no sítio eletrônico abaixo identificado mostram essa realidade:

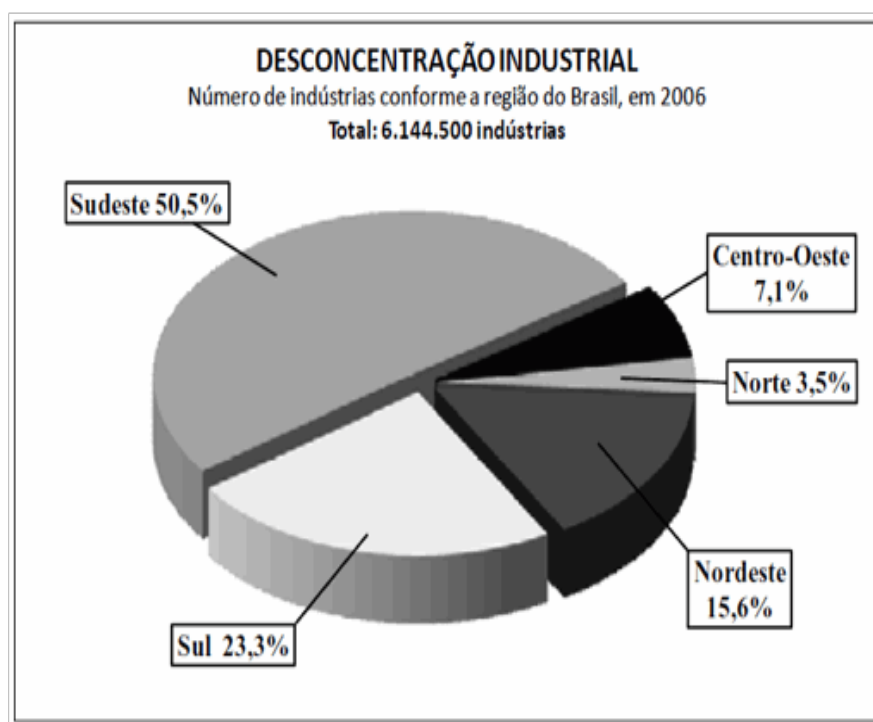


Figura 5. Crescimento industrial por região em percentual
<https://www.google.com.br/search?q=gr%C3%A1fico+do+crescimento+industrial+em+brasilia&tbm=isch&imgil=8yMfXmbdnXUW1M%253A%253Bhttps%253>

Também os dados estatísticos tomados do diagnóstico técnico elaborado para a aprovação do PDOT/2009, demonstram:

¹⁹⁶ Disponível em:

<http://web.observatoriodasmegacidades.net/planosdiretores/planos/df/RIDE_DF_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PDP_Distrito_Federal_Brasilia_jun_2010.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2014.

Déficit habitacional

Não há dados que confirmem a existência de déficit habitacional no Distrito Federal, tendo em vista que nesse debate não tem sido considerado o número de imóveis vazios em áreas regulares ou em processo de regularização, principalmente aqueles localizados no Plano Piloto de Brasília.

No Diagnóstico Técnico do PDOT, há algumas projeções quanto à demanda habitacional relacionadas ao crescimento demográfico, o que não configuraria, *a priori*, déficit habitacional.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Distrito Federal (SEDUH) apenas informa que “até 2010 são necessárias 187.185 moradias para suprir a provável demanda por imóvel das famílias do DF”¹⁹⁷10, sem mais especificações (Tabelas 5 e 6).

Tabela 5

| TABELA 10 – DEMANDA HABITACIONAL RESULTANTE DA EXPANSÃO DEMOGRÁFICA NO DISTRITO FEDERAL PARA O PERÍODO 1960/1970 – 1970/1980 – 1980/1991 – 1991/2000 – 2000/2010 | | |
|---|-------------------------------|-------------------------------|
| Período | Acréscimo de População | Demanda por Habitações |
| 1960 / 1970 | 397.328 | 92.187 |
| 1970 / 1980 | 639.443 | 158.726 |
| 1980 / 1991 | 424.159 | 112.509 |
| 1991 / 2000 | 442.075 | 130.022 |
| 2000 / 2010 | 529.611 | 187.185 |

Fonte: Macro Análise do Setor Informal da Habitação (Brandão, 2003).
Estudo da Demanda Habitacional (SEDUH, 2005). Estimativas IBGE 2005.

Extraído do Diagnóstico Técnico do PDOT (GDF, 2007)

Tabela 6

| TABELA 14 - DEMANDA HABITACIONAL POR GRUPOS DE RENDA NO DISTRITO FEDERAL - 2005 / 2010 | | | | | | | | | |
|---|--|----------------|----------------|---|---------------|---|---------------|---|---------------|
| Grupos de Renda Domiciliar por Salário Mínimo | Domicílios Permanentes e Improvisados por Ano | | | | | | | | |
| | 2000 | 2005 | 2010 | Demanda Habitacional 2000 / 2005 | | Demanda Habitacional 2005 / 2010 | | Demanda Habitacional 2000 / 2010 | |
| | | | | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % |
| Até 3 SM | 145.860 | 171.713 | 197.677 | 25.853 | 28,83 | 25.964 | 26,8 | 51.817 | 27,68 |
| De 3 a 5 SM | 81.957 | 96.521 | 111.115 | 14.564 | 16,13 | 14.594 | 15,06 | 29.158 | 15,58 |
| De 5 a 10 SM | 113.881 | 134.084 | 154.359 | 20.203 | 22,37 | 20.275 | 20,93 | 40.478 | 21,62 |
| De 10 a 20 SM | 90.763 | 106.852 | 123.009 | 16.089 | 17,82 | 16.157 | 16,68 | 32.246 | 17,23 |
| Mais de 20 SM | 111.734 | 131.548 | 151.440 | 19.814 | 21,94 | 19.892 | 20,53 | 39.706 | 21,21 |
| Total DF | 550.414 | 640.718 | 737.600 | 90.304 | 100,00 | 96.882 | 100,00 | 187.186 | 100,00 |

Fonte: Censo Demográfico 2000, IBGE.
Projeções 2005/2010 - Estudo da Demanda Habitacional no Distrito Federal, SEDUH (2005).

¹⁹⁷ Disponível em:

<http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/produtos/df/RIDE_DF_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PDP_Distrito_Federal_Brasilia_jun_2010.pdf>. Acesso em 28 abr. 2014.

Não se pode falar, portanto, de uma ocupação urbana que tenha se desenvolvido como consequência de um surto industrial de grande potencial em uma Capital Federal sem estrutura de moradia. O processo aqui de ocupação urbana que se protagonizou pelos movimentos sociais definidos pelo aspecto histórico tem suas próprias nuances e os “condomínios irregulares” suas próprias características, bem descritas por Alessandra Elias de Queiroga:

Ora, o que ocorre num chamado “condomínio” ou “loteamento fechado”? Cria-se um novo núcleo populacional, que irá necessitar de água, luz, telefone, gás canalizado, escola, centro de saúde, transporte coletivo, segurança; abrem-se vias de circulação; separam-se lotes individuais; colocam-se praças; enfim, operam-se todas as mudanças preconizadas pela Lei n. 6.766/79.

A única diferença é que seus empreendedores e potenciais moradores afirmam estarem constituindo-se em sistema condominial, e por isso, não vão passar as vias de circulação e áreas destinadas a equipamentos públicos e comunitários para o domínio da municipalidade, e tampouco terão de respeitar os ditames da Lei n. 6.766/79. Além disso, podem fechar a entrada do novo conjunto habitacional – que, repita-se, passa a fazer parte da cidade e, portanto, deveria ser usufruído por todos os seus habitantes. A nova gleba parcelada passa a fazer parte do patrimônio exclusivo dos “condomínios” – embora, ainda que não no ato de sua constituição, mas certamente em momento posterior, os serviços essenciais sejam prestados pelo Poder Público.

O que os faz, assim, diferentes dos parcelamentos ilegais do solo, senão a intenção dos diretamente interessados em se furtarem aos ditames da lei federal que regula o assunto, privatizando uma área que deveria ser pública e excluindo ainda mais os já excluídos pela apropriação indevida dos espaços públicos? Não seria essa uma óbvia maneira de afastar a incidência de normas urbanísticas que foram idealizadas visando ao bem-estar de toda a coletividade?¹⁹⁸

Logo, não há outra conclusão possível senão a de que os denominados “condomínios irregulares” que se alastraram na Capital Federal, à par de claro, à saciedade, que afrontam os instrumentos legais de política urbana, tiveram origem na grilagem, no fomento de uma política eleitoreira que há muitos engradeceu financeiramente.

As eternas promessas políticas de regularização de condomínios irregulares e que estão voltando à tona já pela boca dos candidatos ao cargo de Governador do Distrito Federal

¹⁹⁸ QUEIROGA, Alessandra Elias. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Editor: Sérgio Antonio Fabris. Porto Alegre, 2002, p.147.

para as próximas eleições¹⁹⁹, não passam de mais uma tática para o engrandecimento e fortalecimento da “política da eleição”.

Uma constatação a mais chama atenção. É a que trata do perfil do ocupante dos condomínios irregulares em Brasília, no fenômeno que teve início na década de 90 e em que os ativistas comerciais se aventuraram na venda não para pessoas de baixa renda, mas aos tidos como integrantes da elite brasiliense, assim servidores públicos, integrantes de corporações, poderes e instituições públicas. Soa claro, por mais esse prisma, que a ocupação e criação dos condomínios em locais de moradia próximos ao Plano Piloto, sem o custo que essa mesma moradia traz aos que legalmente arcam com os altos impostos cobrados pelo Governo para nele estarem, afasta de vez a possibilidade de que sejam os condomínios formados uma expressão da função social da propriedade.

O estudo levado a efeito na dissertação de mestrado de Alessandra Elias de Queiroga²⁰⁰, já citada outrora, bem discorre sobre o quadro-fático aqui em menção:

Os parcelamentos ilegais do solo no Distrito Federal tiveram origem na percepção dos “empreendedores” de que não só a classe baixa, mas a própria classe média, representada em sua maioria por servidores públicos federais e distritais, tinha dificuldade de acesso à moradia própria, uma vez que os imóveis oferecidos no mercado ostentavam preço exorbitante e qualidade duvidosa.

Para atender a essa demanda, pessoas conhecedoras dos “meandros” imobiliários iniciaram o processo de retalhamento do solo rural, dando-lhe destinação urbana. Começaram empreendendo os denominados “sítios de recreio”, que acabavam por ser reparcelados, dando lugar a verdadeiros núcleos urbanos, aos quais, desde o início, se deu o nome de “condomínios”. Assim, surgiram os primeiros loteamentos, todos ilegais em sua essência, uma vez que a lei nº 6.766/79, em seu artigo 3º, é expressa em proibir que se imprima finalidade urbana para solo rural: daí a impossibilidade de que eles viessem a ser regularizados.

Uma metodologia utilizada pelos primeiros parceladores, que foi aprimorada através dos anos, chama a atenção: desde o primeiro parcelamento ilegal do solo de que se tem notícia, foram escolhidos, deliberadamente, como potenciais primeiros adquirentes de suas unidades, pessoas ocupantes da elite do Poder. Assim, o primeiro parcelamento do solo para fins urbanos, levado a efeito em plena efervescência da ditadura militar, teve, como moradores iniciais, militares do alto escalão do Exército e de seu braço de inteligência, o Serviço Nacional de Informações (SNI). Esse padrão se repetiu em outros loteamentos e desmembramento ilegais, tratando os corretores de buscar sua clientela dentro dos diversos órgãos públicos federais e distritais. Magistrados, promotores de justiça, advogados, deputados, senadores e servidores públicos em geral foram os primeiros adquirentes e os “cartões de apresentação” desses empreendimentos.

¹⁹⁹ Aqui se faz referência, em especial, à deflagrada campanha eleitoral do até então candidato José Roberto Arruda.

²⁰⁰ QUEIROGA, Alessandra Elias. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Editor: Sérgio Antonio Fabris. Porto Alegre, 2002, p.156.

A imprensa, de sua vez, também referendou a conclusão do trabalho científico acima referido. Em reportagem jornalística do Correio Braziliense, datada de 22 de agosto de 2006, consta que os condomínios “...eram sinônimo de luxo, mas também de irregularidade legal, usurpação de patrimônio público e redes de falsificações e grilagem, como atesta também o relatório final da CPI da grilagem (CLDF, 1995)” e esse cenário está enfatizado em PAVIANI.²⁰¹

De sua vez, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por sua promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social, no cumprimento de suas prerrogativas constitucionais, defende o procedimento licitatório como o meio legal de promover a venda e aquisição dos imóveis públicos objeto de invasão, desde que estejam referidos imóveis aptos a se adequarem às exigências de ordem urbanística e legal, tudo antevendo o interesse de pessoas elitizadas e fator de mercado imobiliário que envolve a invasão de terra. Em estudo realizado pelo *parquet* sobre a regularização fundiária do Distrito Federal, consta ilação do seguinte teor *litteris*:

Esse quadro urbano caótico decorreu do encontro de fatores diversos, mas convergentes: de um lado, a escassez de oferta no mercado imobiliário e a demanda por moradias próximas ao Plano Piloto, região saturada e supervalorizada; de outro, a força política das pessoas influentes que resolveram investir nas moradias alternativas e julgadas condizentes com seu nível social; por fim, fechando o quadrilátero da política informal de habitação no Distrito Federal, a estranha convivência do Poder Executivo local, que se quedou inerte diante da pública e notória invasão de seu patrimônio imobiliário.²⁰²

Nada obstante essa situação paradigmática da Capital Federal, o certo é afirmar que não há como se alijar do arcabouço legislativo a realidade que se apresenta pulsante no Distrito Federal quanto aos condomínios urbanos irregulares acima referidos, tampouco a verdade de que aos seus habitantes não esteja aberta e facultada a iniciativa da ação de desapropriação judicial ou usucapião - a depender da modalidade do bem em questão, no caso de a posse lhes ser reivindicada pelo Poder Público.

Portanto, as normas constitucionais que determinam a implantação de política de desenvolvimento e expansão urbana - especialmente a do artigo 182 e seus parágrafos, em que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é de imperativa consecução aos órgãos públicos diretamente responsáveis pelo gerenciamento da ordenação

²⁰¹ PAVIANI, Aldo e outros. *BRASÍLIA 50 ANOS: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 287.

²⁰² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal: Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta n. 02/2007*. 2007, p. 19.

da cidade no Distrito Federal, muito embora se possa afirmar, diante do crescimento desmensurado de novos e muitos condomínios, que o processo de regularização fundiária não esteja propiciando condições adequadas de implementação do urbanismo na Capital Federal.

Mais grave ainda, pode estar projetando no seio da cultura brasiliense o estigma que a ilegalidade na invasão de terra pública é sempre passível de regularização, numa tradição que insiste em se perpetuar.

CAPÍTULO 3. A ANOMALIA DE UM SISTEMA: DE COLÔNIA AGRÍCOLA VICENTE PIRES A SETOR HABITACIONAL



Figura 6. Visão atualizada do setor habitacional Vicente Pires. Disponível no sítio: <http://www.achetudoeregiao.com.br/df/vicente_pires.htm>

O atual Setor Habitacional Vicente Pires, ponto central da pesquisa, é a caricatura do sistema instituído pelas leis de ordenamento territorial. Essa deformação do sistema é, de fato, um retrato vivo da política da eleição no Distrito Federal e de como essa tem impedido o deslinde do processo de desapropriação da Fazenda Brejo ou Torto, um processo que se arrasta de 1959 até os dias atuais, sem definição.

Ali, a terra primeiramente arrendada para fins de plantio e cultivo na localidade, cedeu lugar à ocupação desordenada, guiada por um processo de alimentação do sistema da “política da eleição”, a que se aliou o fator de especulação imobiliária. Os loteamentos fizeram a ponte entre o interesse político e o enriquecimento de grileiros à custa do bem do Estado. É, por isso, o reflexo mais evoluído de um cenário de pertencimento à tradição forjada sobre um costume de invasão da terra pública que sobrepuja a lei e ocasiona um desvirtuamento do sistema como unidade.

As invasões da terra inicialmente arrendadas do Poder Público ao cultivo; os loteamentos irregulares fruto da especulação imobiliária; os negócios praticados entre particulares envolvendo os “lotes” dos “condomínios” - retratam, em compasso, a matriz cultural tipicamente brasileira de trazer ao domínio particular as regras de regência da sociedade (no sentido de que tudo se resolve naquele âmbito privado e mais previsível das relações domésticas, com muitas concessões e sem um ritualismo preestabelecido). Afinal, “....as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós.”²⁰³

Mais ainda, é parte da tradição brasiliense, da relação que construímos com a terra e com a forma de pressionar a gestão estatal a agir sobre a ilegalidade. Passo outro, o próprio Governo “esquece” a falta de comprometimento do invasor com as leis de parcelamento do solo e “cria” seu jeito de “legalizar”, utilizando-se de “...embasamento teórico que não mutile por completo as exigências legais, mas que propicie certos limites de tolerância para o cumprimento das mesmas, a fim de agilizar a solução da questão”²⁰⁴.

Vejamo-la em suas peculiaridades.

3.1 Da Concessão de Uso para fins Agrícolas aos Loteamentos Irregulares

Em 19.09.1956, criava o então Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, através da Lei n. 2.874/56. Previasse que toda a área desapropriada para a fundação do Distrito Federal teria na qualidade de possuidora, a companhia de urbanização mencionada, para a qual tocou também a responsabilidade pela administração das obras públicas e de, obviamente, urbanização da Capital Federal.

De modo que, em um cerrado ainda inóspito e através do qual almejava a gestão do governo da época a ligação do litoral com o centro do Brasil²⁰⁵, o cultivo agrícola logo ganhou contornos de primordialidade. Em 1969, através do Decreto n. 1052, posteriormente regulamentado pelo Decreto n. 1.180/69, estabeleceu-se um plano para o uso das áreas rurais,

²⁰³ HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p.146.

²⁰⁴ MALAGUTTI, Cecília Juno. *Loteamentos clandestinos no Distrito Federal: caminhos alternativos para a sua aceitação*. In: PAVIANI, Aldo (Org.). Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999, p. 55 - 76.

²⁰⁵ Assim discursou o Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira em 1955, expondo seu plano de governo, constante de sua 31ª meta: “*Brasília significará a disciplina e o equilíbrio econômico do país, que há 400 anos vem crescendo de um lado só, na faixa litorânea inflacionada. Até aqui nosso país se constituiu em arquipélago econômico. Era preciso disciplinar o seu progresso desordenado, transformá-lo num continente unido, interligado, sem os desníveis de riquezas, injustas e irremediáveis, que um dia poderão ameaçar a própria unidade nacional.*” (trecho obtido em pesquisa no Memorial JK, Brasília, 27.02.2014).

as quais seriam exploradas pelo sistema de arrendamento. Seguiram-se Resoluções Administrativas da NOVACAP – as de ns. 06/57, 09/59, 28/63, 44/66, 57/67, todas para se definir as áreas rurais, dimensão dos lotes, tempo de arrendamento, renovação e extinção do contrato, além de benfeitorias indenizáveis ou não. Tanto que a área rural foi inicialmente estabelecida no artigo 1º, § 3º da Resolução n. 28 e, posteriormente, no artigo 3º do Decreto n. 2.739, de 16 de Outubro de 1974, Nesse último constam prevista normas para o uso, concessão, distribuição e arrendamento de terrenos na área rural do DF²⁰⁶.

A finalidade dos Núcleos Rurais também foi objeto de normatização pelo decreto que os instituiu. A prática a ser ali desenvolvida deveria ser essencialmente a de atividades agropecuárias, “....sendo também acessíveis a Clubes Campestres e Entidades de Direito Privado, cujas finalidades venham a atender ao interesse sócio-econômico do Núcleo Rural.”²⁰⁷. Havia, ainda, a previsão legal de que o conjunto composto de todos os lotes rurais formasse uma verdadeira comunidade, tanto que não se descuidou de prever a infraestrutura necessária para a edificação de escolas, hospitais, armazéns e dependências para a administração do Núcleo Rural²⁰⁸.

Houve ainda a previsão de reserva de terrenos para residências, independentes dos lotes destinados à produção agrícola, sendo relevante, dado à desproporção e inversão dos objetivos inicialmente traçados, que se faça a transcrição *ipsis litteris* do artigo 7º do Decreto em referência:

Art. 7º - Na periferia dos Núcleos Rurais poderão ser criados loteamentos formados de pequenos lotes, para fins residenciais e pequena exploração hortigranjeira, em número nunca superior ao dos lotes existentes no Núcleo Rural, não excedendo a cinco mil (5.000) metros quadrados cada um.”

§ 1º - Os lotes referidos neste artigo destinam-se exclusivamente às pessoas que não possuem condições para exploração e arrendamento de outros lotes, ou àqueles que já estejam ocupando a área, por prazo nunca inferior a dois (2) anos, anteriores à criação de loteamentos.

O conteúdo do referido artigo constou das subseqüentes normas administrativas até a feitura do convênio entre a NOVACAP e a Fundação Zoobotânica do DF, ocorrido em 21.09.1970, a vigor por prazo indeterminado, a quem foram delegados poderes para arrendar e distribuir os lotes rurais nas áreas denominadas de Núcleos Rurais. Os núcleos rurais ficaram estabelecidos como sendo os situados na periferia dos centros urbanos de Brasília, das áreas

²⁰⁶ Processo Administrativo TERRACAP n. 111.017.525/1974, págs. 03 a 14.

²⁰⁷ Artigo 5º do Decreto n. 2.739, de 16 de Outubro de 1974.

²⁰⁸ Conteúdo dos parágrafos 3º e 4º do artigo 5º do Decreto n. 2.739, de 16 de Outubro de 1974.

metropolitanas e das Cidades Satélites. O convênio atendia a uma exigência de rápida conclusão dos contratos, sem a burocracia entre os órgãos públicos e o particular interessado.

Sucedeu que em 1972, por meio da Lei n. 5.861, de 12.12.1972, as funções da NOVACAP foram desmembradas, criando-se em decorrência e entre outras, a companhia imobiliária TERRACAP, cuja principal atribuição foi a de assumir e exercer as atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, “...objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens.”, segundo o disposto no artigo 2º do citado Decreto. Consta do processo administrativo n. 111.017.525/1974 - TERRACAP²⁰⁹, a ata de assembleia geral de constituição da empresa, em que se efetivou a transferência de todos os bens, como dos recursos destinados à NOVACAP para a TERRACAP.

De importância crucial para o tópico em desenvolvimento, tem-se o que restou previsto na Resolução 28 de 09.12.1963, especialmente em seu 11º artigo, em que se possibilitava a alienação ou cessão do contrato de arrendamento a outrem, bem assim das benfeitorias existentes no lote respectivo, desde que assim o fosse pelo restante do prazo de concessão, e desde que “....aceitas pelo cessionário, ou adquirente, todas as obrigações do contrato em vigor e verificado, pela Novacap tratar-se de pessoa idônea e com a necessária experiência para o êxito do empreendimento”²¹⁰.

O sistema de arrendamento como forma de concessão de uso dos lotes permaneceu intacto, todavia o artigo 15º vedou ao arrendatário sub-arrendar, sublocar, emprestar ou transferir em parte ou no todo, a título gratuito ou oneroso, o lote objeto do contrato firmado com o órgão público.

Também houve a celebração de um novo convênio entre a TERRACAP e a Fundação Zoobotânica do DF para regular a entrega da posse das áreas rurais de propriedade agora daquela. Preliminares estudos foram realizados antes da formalização do novo termo de convênio, sendo de destaque a menção sobre o fato de que dos “Núcleos Rurais” já implantados “....alguns lotes foram projetados em áreas não desapropriadas...”²¹¹.

No termo do novo convênio percebe-se um maior detalhamento das áreas metropolitanas, das cidades satélites, das destinadas à implantação de núcleos habitacionais urbanos, área do núcleo rural de Taguatinga, de áreas destinadas aos centros de transmissão e

²⁰⁹ Processo Administrativo TERRACAP n. 111.017.525/1974, em que consta novo termo de convênio firmado entre a TERRACAP e a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal para a concessão de uso de terras rurais.

²¹⁰ Resolução n. 28/63, constante em inteiro teor do Processo administrativo TERRACAP n. n. 111.017.525/1974, pág. 32.

²¹¹ Constante de fls. 30 do Processo Administrativo TERRACAP n. 111.017.525/1974, em que consta novo termo de convênio firmado entre a TERRACAP e a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal para a concessão de uso de terras rurais.

recepção, CAESB, CEB, COTELB e CISDACTA, setor de indústria e a reservada ao Ministério da Saúde²¹². Contudo, permaneceu assente que quantos aos Núcleos Rurais já existentes, os contratos de arrendamento teriam por objeto os lotes já existentes, ficando outros a depender do planejamento da Fundação Zoobotânica – cláusula sexta do Termo de Convênio²¹³.

E como o próprio nome invoca, Vicente Pires era parte integrante de uma colônia agrícola, portanto, de categoria rural, de acordo com a Resolução n. 28, de 09 de dezembro de 1963. À época da vigência da mencionada resolução, a área rural do Distrito Federal compreendia toda a superfície restante àquela destinada à Metrópole e às Cidades Satélites, então constituída apenas das cidades de Taguatinga, Gama, Núcleo Bandeirante, Sobradinho e Planaltina²¹⁴.

Era colônia agrícola que fazia parte da gerência governamental para o desenvolvimento de práticas agrícolas tendentes ao abastecimento regional da metrópole com gêneros alimentícios, política essa desencadeada a partir de 1986, e que buscava findar o monopólio de distribuição de alimentos por São Paulo – a Ceagesp²¹⁵. Portanto, foi em virtude dessa atribuição que os contratos de concessão de uso remunerado das áreas situadas na então Colônia Agrícola Vicente Pires se fizeram. Esse era o título que era empregado aos termos firmados entre a Fundação Zoobotânica e o particular arrendante e que são, em geral, os que instruem as ações possessórias que têm por objeto a disputa de lotes entre os particulares²¹⁶.

Muito embora o teor do contrato de concessão de uso siga as instruções normativas acima mencionadas, especialmente as contidas no artigo 15º do Decreto n. 2.739, de 16 de Outubro de 1974, obstando a possibilidade de qualquer negócio jurídico com o imóvel concedido, a defesa da posse do particular esbulhado ou ameaçado nas ações possessórias, é usualmente feita com base na “cadeia dominial” legítima, implica dizer, decorrente daquele

²¹² Constante de fls. 58/65 do Processo Administrativo TERRACAP n. 111.017.525/1974, em que consta novo termo de convênio firmado entre a TERRACAP e a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal para a concessão de uso de terras rurais.

²¹³ Constante de fls. 62 do Processo Administrativo TERRACAP n. 111.017.525/1974, em que consta novo termo de convênio firmado entre a TERRACAP e a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal para a concessão de uso de terras rurais.

²¹⁴ O artigo 3º da Resolução n. 28/63 era do seguinte teor: “A Área Rural, compreende as demais áreas não urbanas, de acordo com o Plano Diretor do Distrito Federal, destinada a Reservas Naturais, Reservas de Proteção, Núcleos Rurais Agro-Pecuários, Lotes Rurais de Exploração Industrial, Mansões Rurais e as áreas de uso especial.”

²¹⁵ Revista Globo Rural ano 1 nº12 Setembro de 1986, págs. 93-95. Matéria sobre a distribuição de alimentos no Brasil e a aventura dos verdureiros de São Paulo.

²¹⁶ Reportamo-nos aqui a um desses contratos e cuja cópia foi extraída do Processo n. 2009.07.1.016991-4, em curso perante a 2ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga.

que obteve do órgão público a concessão de uso por meio de contrato. E isso sem que importem quantos mil contratos de cessão de direitos tenham sido feitos antes daquele que a parte litigante apresenta.

Esse é o modelo do desvirtuamento dos propósitos agrícolas originariamente traçados para a área rural, que foi a categoria em que se incluía a Colônia Agrícola Vicente Pires. Sua projeção, aliada à intenção de lucro, aos fins eleitoreiros de obtenção de votos pela “doação de lotes”, foi o fermento necessário para a origem dos loteamentos urbanos ilícitos. Como já dito no capítulo, item 2.1.3, apesar de não possuir um marco que defina o início dos loteamentos irregulares, há uma época peculiar que a pronuncia como um passo sem volta, uma prática usual que vem sendo justificada na atualidade, sorrateiramente, no exercício do direito essencial de moradia.

É a fase compreendida entre os anos de 1988 a 2002, enquanto exerceu o governo do Distrito Federal o então Sr. Joaquim Roriz, e que coincide com a época que Brasília ganhou sua autonomia administrativa. Nessa ocasião, o problema fundiário-habitacional adquiriu nuances eleitoreiras. Nas palavras de Peluso, em “1989, um ano antes da 1ª eleição direta para governador e assembleia distrital, a população carente significava votos e a terra pública em mãos do governo tornava-se uma importante moeda eleitoral”²¹⁷

Mas não se pode descartar outro fator que inflou a terra em desapropriação na localidade - a especulação imobiliária. E essa especulação imobiliária urbana tem muita correlação com o sistema capitalista entranhado em nós brasileiros, arraigados que estamos à cultura ocidental. A terra está sendo tratada como um produto de consumo.

É Paviani quem melhor acentua que “A manipulação da terra urbana no mundo ocidental capitalista obedece à mesma lógica do uso de qualquer recurso para a produção e para o consumo”²¹⁸. E Santos complementa ao discorrer sobre a urbanização da sociedade e do território brasileiros:

A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um *sítio social* ao *sítio natural*; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação imobiliária se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências

²¹⁷ PELUSO, Maria Luíza. *Brasília: Do mito ao Plano, da Cidade Sonhada à Cidade Administrativa – Espaço e Geografia*. Vol. 6, n. 02, 1:29, 2003.

²¹⁸ PAVIANI, Aldo. *Brasília: A metrópole em crise: ensaios sobre urbanização*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2ª edição, 2010, p. 69.

funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizados²¹⁹.

E com isso, a expansão dos limites urbanos acarretou não apenas em uma maior quantidade de terra ocupada, na dimensão de espaço físico, mas no dizer de Suzana Gastal²²⁰ no “...espaço físico e as inter-relações socioeconômicas ali efetuada”(...) em que o urbano poderá implicar um modo de vida, uma sensibilidade e uma cultura (Harvey 1980, p. 265)”.

Por isso, o fenômeno urbano em ocorrência em Vicente Pires retrata claramente a cultura de que a invasão de terra pública, que na origem da Capital Federal tinha a dimensão apenas da conquista da cidade, hoje está atrelada ao capitalismo que gerencia todo nosso aproveitamento territorial.

3.2 A Problemática na Desapropriação da Área Particular da Fazenda Brejo ou Torto

Vicente Pires abrange tanto o *animus* do particular para a invasão da terra movida pela política da eleição, como a motivação especulativa imobiliária dos agentes empreendedores. Essa cumulação de interesses menospreza, ou intencionalmente torna invisível, o grande obstáculo que impacta a regularização da área, sediado que está na problemática na desapropriação da terra particular que a compõe.

Os contornos do problema têm histórico. É que a primeira referência constante na matrícula do imóvel aponta como proprietária a Empresa de Terras no Planalto Central de Goyaz Limitada, com sede em Santos-SP e o Dr. José Fernandes Dourado, brasileiro, médico residente na mesma cidade paulista. A seguir, registro de escritura pública de compra e venda datada de 02.12.1942, ao adquirente Dr. Eduardo Dutra Vaz, em que constava como de sua propriedade uma gleba de terra de 1.807,4470 Ha, a Fazenda “Brejo” ou “Torto”.

Tendo por objeto a gleba e área total da mencionada fazenda, a ação de desapropriação por utilidade pública, que ocorre “...quando a transferência do bem se afigura conveniente para a Administração.”²²¹, fundada no Decreto n. 3.365/41 (a lei geral da desapropriação), foi ajuizada pela União e distribuída em 30.04.1959 perante a Justiça Federal do Estado de São Paulo, local de domicílio do proprietário.

Houve acordo entre as partes para o pagamento das terras desapropriadas em 20 anos, e somente em 26 de julho de 2005 houve determinação para alteração no polo passivo, com a

²¹⁹ SANTOS, Milton. *A urbanização Brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 106.

²²⁰ GASTAL, Suzana. *Alegorias urbanas: O passado como subterfúgio*. Campinas, SP: Papirus Editora, 2006 – Coleção Turismo, p. 61.

²²¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª Edição. São Paulo: Atlas, 2013. p. 821.

citação da representante legal do Espólio de Eduardo Dutra Vaz, para substituição processual, quando já falecido o então proprietário²²². O pagamento foi interrompido por parecer do Ministério do Planejamento, em virtude de um levantamento geográfico da área da fazenda particular, a qual foi posteriormente, em retificação, medida em 2,151 hectares.

Seguiu-se determinação oriunda de ação judicial proposta pelo desapropriado, para que o governo federal fixasse os limites da área de sua propriedade, e para que desse, a seguir, prosseguimento ao processo de desapropriação, devendo os 344,7462 ha faltantes (resultado da subtração de 1.807,4470 ha dos 2.152,1932 ha da nova medição), permanecerem sob o domínio do Espólio de Eduardo Vaz²²³.

Essa retificação foi feita para fazer se averbar que a área total da Fazenda Brejo era composta de 2.152,1932HA e não de 1.807,44,70HA, como inicialmente constou da matrícula do imóvel. Houve determinação judicial²²⁴ para que fosse averbado, após a exclusão da área

²²² Dados constantes da matrícula do imóvel de n. 154305 – 3º Ofício do Registro Imobiliário do Distrito Federal, Livro 2.

²²³ Disponível em: <http://www.lugarcerto.com.br/app/402,61/2011/12/08/interna_ultimas,45357/liberada-escritura-de-vicente-pires-apos-quase-60-anos-de-disputa>. Acesso em 26 mar. 2014.

²²⁴ A decisão judicial a que se reporta é a proferida nos autos n. 0112006-82.1968.4.03.6100 – 14ª Vara Cível Federal, Justiça Federal de São Paulo, cujo trecho pertinente é do seguinte teor: “Constata-se do exame dos autos que, após a decisão judicial que determinou a expedição da carta de adjudicação, a Secretaria do Patrimônio da União, por meio da Portaria n. 210, de 27/06/2008, publicada no D.O.U., em 30/06/2008, constituiu a Comissão de Demarcação, com a finalidade de executarem os trabalhos técnico de medição do imóvel denominado "Torto" ou "Brejo", onde se localiza o setor habitacional Vicente Pires. Com base em acurado trabalho de campo, originado a partir de informações contida nos documentos constantes do processo judicial de desapropriação, relativas à descrição do imóvel, marcos, azimutes, limites, confrontações, coordenadas geográficas, bem como demais dados técnicos pertinentes à disposição da Administração, a Gerência Regional do Patrimônio da União no Distrito Federal procedeu, com esmero ímpar, à identificação, por meio de procedimento demarcatório, da área desapropriada pela União, nos termos dos documentos de fls. 69/405, tendo participado do referido procedimento, inclusive, os moradores da região e os confrontantes da área. Como dito, no curso dos trabalhos verificou-se que a matrícula n. 154.305, na verdade, alberga uma área de 2.152,1932 hectares, ou seja, constatou-se uma diferença a maior de 344,7472 hectares em relação à área desapropriada pela União. A partir de então, com base em atuação administrativa pautada na legalidade, houve por bem a Comissão de Demarcação identificar onde se situaria a área de 1.807,4460 hectares, pertencentes à União, dentro do total correspondente à matrícula do imóvel. Evidente que a medição e identificação do terreno efetuada pelos especialistas de hoje, em razão dos avanços tecnológicos que trazem instrumentos precisos de localização - por meio de satélite - da posição de um indivíduo ou de um marco qualquer no globo terrestre, muito difere daquela realizada no início da década de sessenta, justificando-se, pois, a inexactidão das medições antigas". (fl. 2690/2691) Note-se que para o julgamento da lide apresentada nos autos, este juízo não se pautou em regras ou normas criadas por ele próprio, mas sim por motivos que o levaram a considerar certas circunstâncias de fato e de direito, em especial a Demarcação Administrativa até então considerada perfeita, válida e eficaz. No que se refere à ação rescisória proposta contra a decisão deste juízo (que em sede de tutela antecipada, restou determinado que fosse oficiado o 3º Registro de Imóveis do Distrito Federal para suspender a matrícula 154.605 e as matrículas dela derivadas), cumpre esclarecer que a decisão rescindenda foi proferida de acordo com a sentença transitada em julgado e de forma coerente com as informações assentadas nos autos pelas partes interessadas, razão pela qual não prospera qualquer alegação de que a decisão que se pretende rescindir foi proferida num ato desprovido de qualquer fundamentação válida. Pelo contrário, tendo a ação desapropriatória a finalidade de transferir a propriedade para a União da área registrada sob a matrícula n. 154.305 do Cartório do 3º ofício de registro de Imóveis do Distrito Federal, de propriedade do Espólio de Eduardo Dutra Vaz, com extensão de 1.807,4470 hectares, a ordem deste juízo sempre foi nestes termos, conforme pode se observar:(fl.2616/2617)." Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/>>. Acesso em 10 jul. 2014.

desapropriada pela União, que o remanescente – ou seja, a área de 344,7462HA, seria de propriedade do Espólio do Eduardo Dutra Vaz, o falecido proprietário²²⁵.

Em 02.12.2011, houve o registro da retificação da área e do citado remanescente na matrícula do imóvel, além da expedição da carta de adjudicação da área de 1,807,4470 em favor da União Federal. Muito embora conste dos autos do processo n. 0112006-82.1968.4.03.6100 – 14ª Vara Cível Federal, Justiça Federal de São Paulo, a ordem do registro da área desapropriada em nome da União, porque já expedida a carta de adjudicação que é o título da propriedade da União sobre o imóvel, essa não foi cumprida, porque colocada a ordem ao subjulgo da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

Transcreve-se para maior clarividência, o teor da sentença com o relato da problemática:

Trata-se de pedido de expedição de carta precatória para intimação do oficial do Cartório de Registro de Imóveis a promover a retificação da área da matrícula nº 154.305, nos termos da decisão de fl.2720/2724, com o devido registro da carta de adjudicação expedido nestes autos. Informa a parte expropriada que o artigo 18 do Provimento nº 2, de 19 de abril de 2010 da Corregedoria de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios determina que, no caso de retificação de área constante em matrícula imobiliária no âmbito do Distrito Federal, deverá a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, emitir laudo técnico acerca de eventual sobreposição total ou parcial com imóveis públicos ou quaisquer outras informações consideradas relevantes de que tenha conhecimento. Consta nos autos que a TERRACAP, ao ser questionada sobre a obrigação que lhe foi imposta pelo Provimento nº2, editado pela Corregedoria da Justiça do Distrito Federal, informou que comunicará aos cartórios a inadequação de se cumprir a determinação constante no referido Provimento. Posteriormente, através do ofício nº 1329/2011 - PRESI, a empresa apresenta declaração para os fins do Provimento nº2 e não se opõe tanto à retificação da matrícula nº154.305 do 3º Ofício de Registro de Imóveis de Taguatinga quanto ao registro da carta de adjudicação. Neste íterim, o Oficial do Registro de Imóveis de Taguatinga/DF consultou a Corregedoria de Justiça do Distrito Federal e Territórios sobre a possibilidade de promover a retificação determinada por este juízo. Segundo a parte requerente, o registrador se nega a cumprir a ordem de retificação da área e o registro da carta de adjudicação, pois aguarda o pronunciamento da Corregedoria a respeito da consulta por ele realizada.²²⁶

Notícia jornalística veiculada²²⁷ aponta que a presidente da Superintendência de Patrimônio da União, Lúcia Carvalho, agiu fraudulentamente na medição da área pertencente

²²⁵ Texto constante da certidão de matrícula de Registro do imóvel no 3º Ofício do Registro Imobiliário do Distrito Federal, matrícula n. 154305.

²²⁶ A decisão judicial a que se reporta é a proferida nos autos n. 0112006-82.1968.4.03.6100 – 14ª Vara Cível Federal, Justiça Federal de São Paulo, disponibilizada no Diário Eletrônico de 28/11/2011. Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/>>. Acesso em 10 jul. 2014.

²²⁷ Correio Brazilienze. Disponível em: <<http://www.edsonsombra.com.br/post/lucia-carvalho-demitida-da-spu>>. Acesso em 30 mar. 2014.

à União e da representativa dos 344 ha que seriam devolvidos aos herdeiros do antigo proprietário, referendando laudo feito por engenheiros contratados por grileiros²²⁸. A noticiada nega a sua participação no conluio objeto de investigação de que trata a matéria publicada, sob o argumento de a comissão constituída tem sua autonomia e é formada por técnicos com conhecimentos específicos, os quais não porta²²⁹.

Por iniciativa do Ministério Público foi instaurado Inquérito Civil (autuado sob o n. 1.16.000.004368/2009-78) para apuração de possível irregularidade na venda de terras da União para construtoras localizadas na Colônia Agrícola. Por terras da União entenda-se a indefinição acerca da medição da área de 1.807,4460 hectares, de modo a se saber se os negócios feitos incluem terra da União ou daquela que ficou como remanescente ao Espólio do antigo proprietário, implica dizer, os 344,7472 hectares objeto da averbação realizada na matrícula do imóvel em 02 de dezembro de 2011. Sem o desfecho da problemática relativa à medição da área não há condições de se ter por encerrado o processo de desapropriação com a transcrição da área e registro público em nome da União.

O texto da Portaria é esclarecedor sobre os pontos da investigação:

PORTARIA N 294, DE 23 DE SETEMBRO DE 2010
Inquérito Civil nº 1.16.000.004368/2009-78

O Ministério Público Federal, por meio da procuradoria da República signatária desta, no uso das atribuições constitucionais conferidas pelo art. 129 da Constituição da República:

- a) considerando o rol de atribuições elencadas no art. 6º da Lei Complementar nº 75/1993 e a incumbência prevista no 7º, inciso I, da mesma Lei Complementar;
- b) considerando o disposto na Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público;
- c) considerando a decisão da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Instauro INQUÉRITO CIVIL com o intuito de apurar:

POSSÍVEL IRREGULARIDADE NA VENDA DE TERRAS DA UNIÃO LOCALIZADAS NA COLÔNIA AGRÍCOLA VICENTE PIRES, COLÔNIA AGRÍCOLA CANA DO REINO E NO PARCELAMENTO DAS CHÁCARAS CAUB I e II. SUPOSTA PARTICIPAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E DA EMPRESA BROOKFIELD. Assim, determino:

1- a publicação e registro da presente Portaria;

II - o encaminhamento da presente Portaria à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão;

²²⁸ Disponível em: <http://www.estacaodanoticia.com/main/2013/07/suspeito-de-fraude-derruba-lucia-carvalho-da-spu> acesso em 30 mar 2014.

²²⁹ Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/07/superintendente-da-spu-df-nega-fraude-em-demarcacao-de-terras.html> Acesso em 27 mai. 2014.

III- seja expedido Ofício:

- i) à Secretaria do Patrimônio da União, solicitando informações a respeito da possível venda de terrenos da União de forma irregular;
- ii) ao Cartório de Registro de Imóveis responsável pela área de Vicente Pires, solicitando informações a respeito de quem são os proprietários das Chácaras 111 e 112, que ficam próximas à delegacia;
- iii) ao Cartório de Registro de Imóveis responsável pelas áreas do CAUB I e II, solicitando informação a respeito da existência de terras da União e de registro de parcelamento de terra naquelas áreas em nome da construtora BROOKFIELD.²³⁰

Buscas realizadas até a data do último registro ocorrido na matrícula do imóvel desapropriado, qual seja, 02 de dezembro de 2011, retificando a área desapropriada de 1.807,4470 ha para 2.152,1932 ha, atestam a existência da certidão constante no final da matrícula do seguinte teor²³¹:

CERTIFICO, não constar desta matrícula nenhum OUTRO ônus, hipoteca ou quaisquer registros relativos à existência de ações reais e pessoais reipersecutórias sobre o referido imóvel até a presente data. Certifico, ainda, que de acordo com a portaria 213, de 11 de outubro de 2007, da Corregedoria de Justiça do Distrito Federal e Territórios, o imóvel encontra-se pendente de regularização de área rural. Obs. Não constam dos registros deste serviço a averbação da “RESERVA LEGAL” do imóvel, prevista na Lei n. 4771/65, art. 16, parágrafos, 2º e 3º. DOU FÉ. TAGUATINGA-DF, 06/11/2011, 12:47:12.

E do processo de desapropriação, consta como último despacho proferido:

Diante da informação supra e do tempo transcorrido, oficie-se a Secretaria do Patrimônio da União para que, no prazo de 5 dias, apresente o resultado da nova demarcação administrativa, efetuada na área objeto desta ação judicial, conforme Portaria SPU/MP n. 210/13. Int.²³²

Sucedo que no longo vácuo de tempo que medeia entre a distribuição da ação de desapropriação, liquidação do pagamento e a medição da área desapropriada, os loteamentos irregulares se proliferaram avassaladoramente. A invasão da terra por particulares no local, além de disseminar a atuação de grileiros que muito se enriqueceram com a venda de um

²³⁰ Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/20172315/pg-25-diario-de-justica-da-uniao-dju-de-29-09-2010>>. Acesso em 21 fev. 2014.

²³¹ Texto constante da matrícula de Registro do imóvel no 3º Ofício do Registro Imobiliário do Distrito Federal, matrícula n. 154305.

²³² A decisão judicial a que se reporta é a proferida nos autos n. 0112006-82.1968.4.03.6100 – 14ª Vara Cível Federal, Justiça Federal de São Paulo, disponível em Diário Eletrônico de despacho em 21.07.2014. Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/>>. Acesso em 10 ago. 2014.

terreno a mais de um desavisado ou ingênuo, selou um mal destino a muitos que ali investiram seus patrimônios, impulsionando-os ao conflito.

3.3 O “Negócio Jurídico” envolvendo Terra Pública entre Particulares: Os Contratos de Cessão de Direito e as Práticas Associativas

Na essência, o negócio jurídico firmado entre particulares tendo por objeto os “lotes” de Vicente Pires está restrito ao contrato de cessão de direitos, que tecnicamente traduz mero vínculo obrigacional entre as partes contratantes, como é peculiar de sua natureza jurídica. Com efeito, a formalização de um contrato dessa natureza para a transmissão de direitos sobre o lote de terreno é procedimento anômalo à técnica jurídica. Transmissão de direitos somente se conhece na órbita do Direito Sucessório quando se trata de cessão de direitos hereditários – artigo 1.793 do Código Civil vigente²³³.

Então, no âmbito do Direito Privado, é a cessão de crédito e débito que se faz passível de transmissibilidade negocial. Essa vem prevista no artigo 286 e seguintes do Código Civil, mais especificamente na Parte Especial, Livro I – Do Direito das Obrigações, título II, sendo oportuna a transcrição do teor do mencionado artigo para o maior alcance da anomalia jurídica que se tornou prática usual na comunidade de Vicente Pires quando se trata de negociar lotes de terra pública:

Art. 286. O credor pode ceder o seu crédito, se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei, ou a convenção com o devedor; a cláusula proibitiva da cessão não poderá ser oposta ao cessionário de boa-fé, se não constar do instrumento da obrigação.

Inexiste, assim, uma *fattisespecie* jurídica para a transmissão de um contrato, que é basicamente o que pretendem os particulares ver realizado com o conteúdo dos instrumentos particulares que juntam nas ações possessórias em curso perante a Justiça Comum – os intitulados “Instrumento Particular de Cessão de Direitos, Vantagens, Obrigações”.

Nessa espécie anômala de avença, em que a parte que vende se intitula “Cedente” e a que compra “Cessionário”, há como cláusula contratual a qualidade de “legítimo possuidor” do lote de terreno, no que então se poderia entender que o objetivo do contrato pactuado seria a transmissão da posse. De fato, a Lei 6.766/79 prevê a possibilidade de “cessão de posse”²³⁴

²³³ O artigo 1.793, *caput*, do Código Civil é do seguinte teor, *verbis*: “O direito à sucessão aberta, bem como o quinhão de que disponha o co-herdeiro, pode ser objeto de cessão por escritura pública.”

²³⁴ O artigo 26, § 3º da Lei 6.766, de 19.12.1979 é do seguinte teor: “Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados, Distrito Federal,

em loteamentos populares, cujos requisitos dos capítulos II a V do diploma legal tenham sido cumpridos (projeto de loteamento, de desmembramento e devida aprovação junto aos órgãos competentes), e desde que a União, Estados e Distrito Federal estejam imitidos provisoriamente na posse da área a ser desapropriada.

Nesse contexto, a total inaplicabilidade e inadequação de contratos de cessão ainda que sob a incidência da Lei 6.766/79 em Vicente Pires é notória, conquanto certo que ainda em 02.12.2011, tenha havido alteração na certidão de matrícula do imóvel desapropriado, apenas o foi quanto à área desapropriada, como também, quanto ao remanescente de área de propriedade particular, cuja medição ainda gera dúvida e questionamento, impedindo a total finalização do decreto expropriatório. Não consta o registro da gleba desapropriada (a Fazenda Brejo ou Torto) em nome da União, tampouco há a aprovação de qualquer loteamento por lei sobre a área.

O exemplo do caso concreto tem melhor repercussão para efeito de clarividência desse particular da celeuma. Transcrevem-se aqui cláusulas do contrato de cessão de direitos constante às fls. 21 dos autos n. 2012.07.1.008867-5, com pedido de reintegração de posse de área com construção demolida pelo exercício arbitrário das próprias razões. A ação foi distribuída à 2ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, em que partes litigantes Valtenes José Pires no polo ativo e Lauro Saback no polo passivo. Detém relevância ao tópico:

Pelo presente instrumento particular de cessão de direitos, mandado digitar aos 15 de Agosto de 1996 em Brasília/DF, pelas partes adiante nomeadas e qualificadas, a saber: De um lado OUTORGANTE(S) CEDENTE(S): CELMA FRANCISCA VITOR, brasileira, solteira, do comércio, portadora do CI no. 2.718.261 SSP/GO e CIC n. 776.726.821-72, residente e domiciliada nesta Capital/DF, e de outro lado denominado simplesmente por OUTORGADO(S) CESSIONÁRIO(S): VALTENES JOSÉ PIRES, brasileiro, solteiro, pedreiro, portador da CI n. 2014100-2 SSP/GO e CPF n. 469, 537.791-87, residente e domiciliado nesta Capital/DF, tem entre si, justo e contratados, o que mutuamente outorgam, aceitam e assinam, convencionados pelas cláusulas termos e condições a seguir devidamente e numeradas:

Cláusula Primeira: *Que, o(s) OUTORGANTE(S) CEDENTE(S), é (são) senhor(es) e legítimo(s) possuidor(es), vantagens, obrigações, e responsabilidade sobre a POSSE MANSA E PACÍFICA HÁ MAIS DE 10 (DEZ) ANOS, sobre o imóvel constituído pela CHÁCARA de n. 01 (um), situada na COLÔNIA AGRÍCOLA SAMAMBAIA – TAGUATINGA/DF,*

destacando desta área uma fração de 800m² (oitocentos) metros quadrado(s), denominado de LOTE n. 07 (sete) situada na Avenida EPTG em frente à pista.

Cláusula Segunda: Que, assim sendo, o(s) OUTORGANTE(S) CEDENTE(S), por via deste instrumento e na melhor forma de direito(s), cede(m), transfere(m), como de fato cedido, transferido tem o OUTORGADO(S) CESSIONÁRIO(S) todos os seus referidos direitos, vantagens, obrigações, decorrentes sobre a POSSE pelo preço certo e ajustado de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) pagos da seguinte forma: a vista em moeda corrente e legal do país, os OUTORGANTE(S) CEDENTE(S), da (dão) pela importância recebida e declarada plena, rasa e total quitação em CARÁTER IRREVOGÁVEL, IRRETRATÁVEL, ISENTO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS, obrigando a si, seus herdeiros e sucessores a cumprir e a fazer cumprir a presente avença se chamados.

Analisando-se, portanto, os termos do contrato ante a lei material, tem-se que a transmissão da posse é juridicamente possível como integrante do direito sucessório, a denominada *sucessio possessionis* prevista no artigo 1.206 do CC²³⁵. Por ato *inter vivos*, está na prática sediada na acessão, versada pelo artigo 1.207 do CC²³⁶, a qual exige o exercício de fato ininterrupto da posse que se transmite para o novo adquirente.

De modo que, sem ter havido o exercício fático ou de direito (pela adotada teoria de Ihering²³⁷), não há como se entender ocorrente a transmissão da posse como direito. É salutar o alcance da continuidade da posse na visão doutrinária²³⁸, *verbis*:

A acessão da posse exige três requisitos: continuidade, homogeneidade e vínculo jurídico.

As posses a ser somadas devem ser contínuas, sem interrupção ou solução. Devem ser homogêneas, vale dizer ter as mesmas qualidades, para gerar os efeitos positivos almejados. Deve haver, finalmente, um vínculo jurídico entre o possuidor atual e o anterior. Esse vínculo pode revestir-se de várias modalidades, por exemplo um negócio jurídico, ou, então, uma arrematação em hasta pública.

No caso concreto tomado como parâmetro da argumentação, é importante que se visualize, em sequência, que consta como cedente no contrato ali celebrado um terceiro, pessoa quanto à qual não consta um contrato, um documento qualquer que demonstre o

²³⁵ O artigo 1.206 do Código Civil é do seguinte teor, *verbis*: “A posse transmite-se aos herdeiros ou legatários do possuidor com os mesmos caracteres.”

²³⁶ O artigo 1.207 do Código Civil é do seguinte teor, *verbis*: “O sucessor universal continua de direito a posse do seu antecessor; e ao sucessor singular é facultado unir sua posse à do antecessor, para os efeitos legais.”

²³⁷ Para Ihering “... a posse é reconhecível externamente por sua destinação econômica, independentemente de qualquer manifestação volitiva do possuidor, sendo suficiente que ele proceda em relação à coisa como se comportaria o proprietário em relação ao que é seu...”. ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro. RJ: Ed. Impetus, 2003, p. 217.

²³⁸ Código Civil Comentado, Coordenador Ministro Cezar Peluso, Barueri, SP: Manole, 2007, p. 1006.

exercício da posse anterior pelo prazo de 10 anos anunciados na cláusula primeira. Convém ressaltar a total precariedade de qualificação da parte cedente, pois que no bojo do introito não consta o local de residência ou domicílio, havendo certidão de tabelionato de autenticação do documento em Pontalina – GO e reconhecimento de firma em cartório de Padre Bernardo – GO – fls. 22 dos autos acima citados.

Decerto, os litígios judiciais descerram dramas particulares de pessoas que aventuraram seus patrimônios e recursos financeiros na “aquisição” de “terra pública”, em geral aspecto que não influi na decisão do negócio e menos ainda para o ingresso de ações judiciais. Isso porque, ignoram que o contrato de cessão de direitos não lhes confere o direito real de propriedade sobre o lote de terra e, no geral, descansam no tempo quanto à edificação de alguma benfeitoria.

Movidos pela constatação de que o lote está a ser ocupado por outrem, que já há uma edificação no local, buscam com veemência intitular-se donos com a chancela judicial, seja porque a data do contrato é anterior ou ante o fato de que há regular “cadeia dominial” no contrato que apresentam, pois que o negócio jurídico adveio daquele a quem o órgão público concedeu o uso da chácara em que o loteamento surgiu.

É incontroverso que a infraestrutura da comunidade que assim se forma não é, nessas condições, provida pelo Poder Público. Os possuidores foram convocados, os “condomínios” e “associações” compostos como se se tratasse de conjunto de edificações legalmente constituído. Água, luz, asfalto, delimitação do conjunto de lotes, correspondências e coleta de lixo foram as prioridades das associações que se formaram entre os moradores para prover essas benfeitorias. Convenções e regimentos internos foram elaborados, registrados e passaram a reger os agrupamentos de moradores de uma mesma chácara. Numeração de lotes e enquadramentos sociais dos componentes de cada condomínio foram versados nos estatutos após votação em assembleia. Estabeleceu-se a cobrança de taxas para a manutenção e/ou colocação do acesso por asfalto, além de portão eletrônico, instalação de luz elétrica nas áreas comuns de acesso e muros delimitativos da expansão.

A personificação dos interesses comuns advinha certa da formação de associações de maior amplitude, tais como a ARVIPS – Associação Comunitária de Vicente Pires, a AFEIVIPS – Associação de Feirantes de Vicente Pires – Feira do Produtor, a Prefeitura Comunitária de Vicente Pire. Essa foi a força da união necessária a encaminhar pedidos administrativos, soluções para a desestrutura e falta de escolas, hospitais, resultando na reivindicação de melhorias mais amplas para a formatação da cidade que já nascia repleta de seus próprios dramas.

A resistência de muitos ao pagamento de taxas mensais se faz pelo crivo de não utilização das benfeitorias, como se isolados vivessem do contexto, isso porque os poços artesanais geralmente eram furados pelos moradores de cada casa individualmente; os receptores de lixo colocados em ponto estratégico, não se necessitando da contratação de um funcionário para o serviço. Caixas de correio foram instaladas de forma independente no muro frontal, encarregando-se cada morador de averiguar a chegada de sua correspondência. A aquisição de controles remotos e a eletrificação, além da contratação de empresa para a pavimentação dos acessos com asfalto foram cotizadas e em tendo se realizado o serviço com o pagamento, nada sobeja a esse título.

À par das muitas opiniões divergentes, compreensível que o olhar do direito vindicado pelo condomínio autor das ações de cobrança dos moradores inadimplentes, é o mesmo do que o do possuidor do “lote” irregular, só que em projeção maior, tomado a nível de comunidade. Há muitas decisões judiciais que não menosprezam o contexto relativo às cobranças de “taxas condominiais”, convencendo-se de que, se não menos certo é, que em praticamente todas as habitações irregulares que aconteceram sobre terra pública, sedimentou-se ou está a se sedimentar a organização dos moradores para o bem comum, reconhecer justificada a resistência do inadimplente quanto às taxas que são instituídas para prover as benesses do local, seria lhe conferir tratamento diferenciado. Esse é o tipo de convencimento que se estrutura na certeza de que todos os que ali fixaram residência usufruíram e usufruem das melhoras feitas, pelo que o não pagamento constitui enriquecimento sem causa.

O simples argumento de que não houve filiação à associação ou condomínio que invoca da cobrança, não está se mostrando justificável para esse tipo de entendimento jurisprudencial, porque ainda que não o tenha feito, se privilegia a situação fática de que o “condômino” usa e usufruiu da organização que se estabeleceu na comunidade.

Esse é o resumo de um dos entendimentos jurisprudenciais que tem se firmado no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, órgão colegiado competente para o julgamento dos recursos interpostos contra os inadimplentes já condenados em primeiro grau de jurisdição. De se conferir:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. PROCEDIMENTO SUMÁRIO. PREFEITURA COMUNITÁRIA. COBRANÇA DE TAXAS CONDOMINIAIS EM ATRASO. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. REJEIÇÃO. TAXAS INSTITUÍDAS REGULARMENTE PELA ASSEMBLÉIA. SENTENÇA MANTIDA. I - A recorrida foi constituída como uma associação destinada a prestar serviços aos moradores da chácara 153-1 - Vicente Pires, com os estatutos

regularmente arquivados no Registro de Pessoas Jurídicas. Portanto, rejeito a preliminar. II - As taxas foram regularmente instituídas pela assembléia. Por outro lado, todos os proprietários devem contribuir com o valor correspondente ao rateio das despesas comuns, visto que não é aceitável que algum deles se beneficie dos serviços prestados sem a correspondente contraprestação. III - Recurso improvido. Unânime. (20020710198620APC, Relator JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, 1ª Turma Cível, julgado em 13/09/2004, DJ 02/12/2004 p. 19)

PREFEITURA COMUNITÁRIA. COBRANÇA DE TAXAS CONDOMINIAIS EM ATRASO. Sendo a Prefeitura Comunitária a denominação, em realidade, do órgão diretor de condomínio de fato, legítima a imposição de taxas condominiais e conseqüente cobrança judicial ante inadimplemento. (20020710205532APC, Relator CARMELITA BRASIL, 2ª Turma Cível, julgado em 15/03/2004, DJ 26/05/2004 p. 30).

Ou seja, nesta questão não é relevante – ou no mínimo não é vencedor – o argumento da irregularidade da posse.

3.4 Peculiaridades Culturais dos Adquirentes dos Lotes em Vicente Pires

Essa foi, sem dúvida, a parte mais difícil da pesquisa – a realizada *in locu*. Isso se deveu à transparência apenas externa das condições em que os loteamentos e condomínios se organizaram dentro da ilegalidade, posto que visível a estrutura urbana com que a ocupação se deu, mas de total sigilo quanto às informações sobre o nível cultural dos ocupantes de Vicente Pires.

A vontade de se adentrar no tipo de formação cultural dos habitantes de Vicente Pires, exigia se conhecer o nível da educação, o discernimento acerca da prática social que se desencadeou no local, quiçá para compará-la aos dos iniciais integrantes das mobilizações sociais que, unidos, exerciam pressão sobre o Governo para o reconhecimento de um direito de residir inicialmente negado. Queriam ser reconhecidos como parte integrante de um contexto modernista, que a elite situada no centro da cidade quis negar.

Com efeito, as tentativas de se captar as informações necessárias às peculiaridades culturais dos ocupantes do Setor Habitacional Vicente Pires fracassaram. Saber grau de escolaridade, ocupação funcional, tempo de moradia no local e a forma de “aquisição” do lote foram algumas das perspectivas inicialmente traçadas. Inúmeras visitas foram feitas: primeiro à Administração Regional de Vicente Pires, depois à Associação dos moradores de Vicente Pires – a ARVIPS.

O êxito primeiro de uma entrevista com o administrador – Sr. Glênio José, trouxe ânimo e certa dose de euforia logo abafada pelo impossível acesso ao presidente da ARVIPS

– Sr. Dirsomar que, segundo informações do próprio Administrador, seria a pessoa indicada a fornecer os cadastros existentes dos moradores por condomínio e arquivados na associação. O pedido de acesso foi feito por escrito em 04.04.2014, protocolado pessoalmente na sede da associação em Vicente Pires, mas em contato posterior por meio telefônico, Luciene informou que não seriam disponibilizados, por serem cadastros de acesso particular dos associados.

Da entrevista com o administrador acima referido, colheu-se a narrativa de que a invasão da terra pública se fazia em virtude de uma necessidade de moradia, de uma falta de planejamento público sobre urbanização. Ainda, que todos estavam no aguardo do processo de regularização, para o qual estava contribuindo a ARVIPS, por ser de vontade geral que assim acontecesse. Que a terra precisava estar em nome da União, que então a repassaria para o Distrito Federal, que somente então delegaria poderes de legitimar o domínio ao órgão público, o SEDHAB.

Diante da impossibilidade do acesso a maiores informações dessa natureza, aliado ao depoimento do Administrador Regional tomado em pesquisa pessoal, o que se constatou foi que o modo ocupacional da terra na localidade, decorre do traço cultural forte, originariamente brasiliense de constituir a periferia do Plano Piloto pela invasão da terra, como um “padrão recorrente de desenvolvimento urbano”²³⁹.

É que, tal como ver se pôde constatar das ilações até aqui levadas a efeito, “um processo básico na formação da periferia de Brasília é a transformação de tomadas de terra ilegais em urbanizações legais”²⁴⁰. Todo esse processo em busca do domínio de um lote de terra e, conseqüentemente, da aquisição de um novo *status* como proprietário, gerencia uma luta, envolve uma disputa, cria associações, envolve a ingerência ou gerência do governo e impacta o Poder Judiciário quando da postura omissa do governo em prover a regularização e o urbanismo necessário a uma sustentável condição de vida, com serviços públicos, segurança, lazer, entre outros.

Contemporaneamente, sou obrigada a concordar com as constatações de que os condomínios irregulares – assim denominados o aglomerado de casas construídas em terra pública, muito embora repliquem o comportamento de outrora, não têm mais o condão de fixar o domicílio dos relegados da Capital Federal. Formou-se um padrão mais arrojado de ocupação, como um evoluir da espécie e que se faz com mais consciência não só da ilicitude

²³⁹ HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 264.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 295.

da ocupação, mas com uma intenção de assim fazer, em virtude dos benefícios econômicos que aquela trará ao próprio bolso.

Portanto, pela visão agora de quem pratica a invasão, vê-se que há um afã em lucrar, em residir perto do centro da elite e do poder sem os altos custos que a residência ali lhes exigiria. Pagamento de altos valores de IPTU, água, luz, condomínio, lazer, vestuário e restrição de espaço assinalado por um plano diretor que não lhes favorece.

Sim porque, ainda que com a mudança de Colônia Agrícola para Setor Habitacional, a cobrança do IPTU aos ocupantes dos “lotes” e condomínios tenha sido estabelecida pela Secretaria da Fazenda do DF, com base no artigo 32 do CTN²⁴¹, o foi em patamares muito aquém dos imóveis regularizados e escriturados. Cite-se a título de exemplo, a cobrança de IPTU em “lote” em que há benfeitoria residencial, de 150 m², situado em das chácaras em que o loteamento irregular está visível: R\$ 400,00 a título de IPTU²⁴².

Nesse contexto, já se analisou no item 1.3.2, a formação dos condomínios irregulares na atualidade não se faz por pessoas sem um cabedal mínimo de cultura para saber da ilegalidade que praticam, não se faz pelos favelados ou relegados da sorte, desafortunados do conhecimento e da consciência de uma verdade sustentável que não pára de ser menosprezada. No fundo, estão selando um cinturão de desordem; estão justificando com benefícios próprios o descaso com a ordem jurídica; estão causando prejuízos sem parâmetros ao meio ambiente, além de originar uma gama de problemas urbanísticos que não poderão ser resolvidos senão com a implantação cada vez mais acirrada de novas aventuras urbanas.

Temo mesmo que a cultura da proliferação de cidades desconfiguradas seja o reflexo de um valor, ou desvalor ao que é público: ao sistema legal instituído, as regras gerais, o bem comum. Acresço, ante constatação presencial que das entrevistas advieram, que paira sob o ar aquela certeza da impunidade, da ausência de fiscalização, que torna hoje quase certo o futuro

²⁴¹ O artigo 32 e parágrafos 1º e 2º do CTN são do seguinte teor: “O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”. Parágrafa primeiro. “§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.”

²⁴² A informação é decorrente de informação pessoal prestada à mestranda por Elma Livia Rocha Torres Cardoso, servidora do TJDF, lotada na 2ª Vara Cível de Taguatinga, que reside no local desde 2009.

próximo da regularização, naquela firme convicção de que tudo há de se resolver como uma questão *interna corporis* familiar, sem apego à técnica.

Nesse cenário, restou a alternativa singela, mas profícua de trazer ao contexto da narrativa, as imagens de uma região administrativa não funcional em termos estruturais, mas sem dúvida, pujante da certeza de que não se formou por uma questão de *déficit* habitacional. A verdade é que ela está ali fomentando a vida sem medo de regras, sem uma “noção ritualista”²⁴³ de sistema, em que o bom poder aquisitivo impera sobre a consciência da ilegalidade em que incorrem.

Essas as imagens que demonstram o bom nível da estrutura urbana, a força das práticas associativas e o poder aquisitivo da população que reside no local:



Figura 7. Captou a entrada de um condomínio irregular formada na localidade. Tirada em 04.04.2014.

²⁴³ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.147.



Figura 8. Retrata o comércio local de Vicente Pires. Tirada em 04.04.2014.



Figura 9. Mostra a via de acesso à Administração Regional e o porte dos veículos ali em trânsito. Tirada em 04.04.2014.



Figura 10. Retrata o nível das edificações na localidade. Tirada em 04.04.2014.



Figura 11. Demonstra o desenvolvimento comercial na localidade. Tirada em 04.04.2014.

3.5 A Difícil Regularização dos “Lotes” pelo Poder Público e o Setor Habitacional Vicente Pires

Nesse tópico, necessário se ressaltar, para evitar qualquer possibilidade de se entorpecer o entendimento, que, ao que até aqui foi exposto, a incidir o sistema legal de parcelamento de solo em Vicente Pires como área rural, somente poderia haver chácaras e

habitações em terrenos com no máximo 5 mil metros (Decreto n. 2.739, de 16 de outubro de 1974, artigo 7º).

Também que, a urbanização da região (como em tantas outras) a partir do governo de Joaquim Roriz emana de ato ilegal, porque não poderia haver urbanização em terras cujo plano diretor as tenha classificado como rurais, como era o caso da Colônia Agrícola Vicente Pires. Além disso, os contratos de cessão de direitos tendo por objeto posse de “lotes” em Vicente Pires, representam uma anomalia jurídica, pelo que os particulares que se aventuram no parcelamento do solo e na “aquisição” do empreendimento, também estão na plena ilegalidade.

Poder-se-á, então questionar, como pôde o governo do Distrito Federal, diante do aglomerado urbano que ali se criou nessas condições, criar uma cidade no local, tendo a regularização fundiária como pano de fundo para um cenário a “legalizar”?

Da incredulidade ou não com o quadro, a verdade é que Vicente Pires é hoje uma Região Administrativa do Distrito Federal, mais precisamente, a 30ª Cidade do DF, não mais existindo politicamente como Colônia Agrícola. Ostenta ares de cidade, embora desorganizada em sua origem, é urbana em sua essência.

Essa nova categoria dada a Vicente Pires somente foi possível em virtude da aprovação do PDOT/2009. Foi por intermédio do reconhecimento da Colônia Agrícola Vicente Pires como Zona de Expansão Urbana que a posterior elevação da área para Região Administrativa se tornou possível. A subseção V da Lei Complementar n. 803/2009 estabelece em seu artigo 47:

Subseção V
Da Zona Urbana de Expansão e Qualificação

Art. 74. A Zona Urbana de Expansão e Qualificação é composta por áreas propensas à ocupação urbana, predominantemente habitacional, e que possuem relação direta com áreas já implantadas, com densidades demográficas indicadas no Anexo III, Mapa 5, desta Lei Complementar, sendo também integrada por assentamentos informais que necessitam de intervenções visando a sua qualificação.

§ 1º Integram esta Zona:

I – Colônia Agrícola Vicente Pires;

E foi sob a gestão do governador José Roberto Arruda, que foi sancionada a Lei Complementar n. 803 de 25.04.2009 que aprovou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – o PDOT. A aprovação do Plano Diretor foi feita sob a recomendação do Ministério Público

do Distrito Federal de veto integral ao novo PDOT, o qual vinha tramitando entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo há mais de dois anos.

Constou do sítio da Universidade de Brasília, aonde debates com diversos intelectuais foram levados a público, a objeção do MPDF nesses termos:

A promotora de Justiça Marta Oliveira contestou a justificativa do governador de que o plano diretor dever ser sancionado o mais rápido possível para viabilizar a regularização dos condomínios. “É uma visão muito reduzida do que é um Pdot. O DF não foi feito só para os condomínios”, disse.”(RODRIGUES, 2009)²⁴⁴

Dentre outras repercussões do PDOT aprovado, a partir de então, a Colônia Agrícola Vicente Pires foi incluída como Zona de Expansão Urbana, remodelagem que possibilitou que toda a conjuntura anterior de ilegalidade de parcelamento de solo, sob o prisma da Lei 6.766/79 deixasse de existir, porque afastado o óbice do parcelamento sobre área rural, já que a área fora elevada à categoria de urbana.

Somente com o enquadramento da Colônia Agrícola Vicente Pires como área urbana, de modo a que se compatibilizassem os loteamentos até então irregulares com o teor da Lei 6.766/79, mais especialmente nas hipóteses do artigo 3º, que autoriza o parcelamento de solo para fins urbanos em áreas urbanas, de expansão ou de urbanização específica, se tornou possível arquitetar a regularização da área, antes restrita aos núcleos rurais na forma disposta pela NOVACAP e seguida pela TERRACAP.

Com a sanção da Lei n. 4327/2009, oriunda do Projeto de Lei n. 814, em 26 de maio de 2009, Vicente Pires deixou de ser apenas um bairro da cidade satélite de Taguatinga, passando a foro próprio de cidade, com autonomia política e administrativa, o que lhe resultou em repasse de recursos também próprios para investimentos em infraestrutura.

Mas também é fato que a condição constante do plano de acordo de agilidade do processo de regularização inclui a necessária finalização do processo de desapropriação de terras e é justamente esse o embaraço atual, na medida em que sobre a poligonal da área desapropriada paira suspeita de fraude, tendo sido instaurado inclusive inquérito civil de iniciativa do Ministério Público Federal para apuração do ilícito.

Enquanto não houver no registro da matrícula do imóvel a propriedade a favor da União, de modo a que possa realizar a transferência para a TERRACAP da área desapropriada, a outorga de escrituras públicas não se fará. Afinal, é da companhia imobiliária

²⁴⁴ MOURA, Cristina Patriota de. “Condomínios” no DF: clubes, favelas ou cidades? In: PAVIANI, Aldo (Org.) Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 281-306.

do Distrito Federal a incumbência da escrituração dos “lotes”, tudo precedido de estudos e projetos topográficos.

Ainda assim, após a entrada em vigor da nova qualificação urbana de Vicente Pires, e nada obstante de mais longe alcance tenha se tornado a realização das diretrizes constitutivas da política urbana no local, em virtude da desordem ocupacional ainda em desenvolvimento, houve uma comunhão de interesses governamentais – Distrital e Federal, através de um plano de trabalho acordado entre o Ministério do Planejamento e o Governo do DF²⁴⁵, para em conjunto se prover agilidade no processo de regularização dos 300 condomínios existentes. Eis as diretrizes estabelecidas:

1. A regularização fundiária urbanística e ambiental do Setor Habitacional Vicente Pires será realizada por meio da gestão compartilhada e participativa dos atores envolvidos – União, GDF e Comunidade, esta última representada pela Associação Comunitária de Vicente Pires – ARVIPS, conforme Convênio de Cooperação Técnica celebrado pelo Governo Federal (SPU e MMA/IBAMA) em Maio de 2005, bem como, com a Associação dos Chacareiros do Vicente Pires – ACVP em assuntos específicos.
2. Caberá à União o repasse área de sua propriedade, inserida na poligonal da RA Vicente Pires, à TERRACAP, após desbloqueio de matrícula em cartório. Após registro do parcelamento no Ofício competente, a Terracap doará à União, as unidades imobiliárias criadas correspondentes às chácaras (unidades com área igual ou superior a 2 (dois) hectares, não fracionadas com uso rural), bem como as unidades imobiliárias localizadas à direita da DF – 095, sentido Brasília/Taguatinga, área denominada Cana do Reino e as unidades imobiliárias correspondentes à Vila São José, conforme previsto no item III.
3. Caberá ao GDF a elaboração dos projetos de urbanismo, e de infraestruturas, de drenagem pluvial e de pavimentação;
4. Os recursos advindos das alienações das unidades imobiliárias do Setor Habitacional Vicente Pires serão aplicados em obras de infraestrutura, urbanização e compensações ambientais no Setor Habitacional Vicente Pires, definidas em conjunto pela União, GDF e comunidade.

No entanto, já com uma população na época estimada em 70 mil moradores e o grande interesse pela outorga de escrituras públicas, também se intensificou a pressão social para a conquista de melhorias, escolas, hospitais e segurança. Dos noticiários veiculados à época da aprovação da lei até um ano após a data da sanção, vê-se que grandes alterações não se fizeram em benefício da comunidade:

O Setor Habitacional Vicente Pires é a 30ª Região Administrativa do Distrito Federal. Lei sancionada ontem pelo governador José Roberto Arruda dá

²⁴⁵ Disponível em: <<http://www.unica-df.org.br/v3/pdf/pag.pdf>> - Plano de Trabalho ajustado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Governo do Distrito Federal, celebrado em agosto de 2009.

autonomia política para a região, que deixa de ser um bairro de Taguatinga (RA III) e passa a receber recursos próprios para investimentos em benfeitorias. A oficialização da mais nova cidade do DF, e maior ocupação irregular em terras da União, ocorre 20 anos depois do surgimento das primeiras chácaras da antiga colônia agrícola. Entre os desafios da primeira gestão: a regularização dos lotes, a construção da rede de águas pluviais, esgoto, um posto de saúde e de opções de lazer e esporte para os 70 mil moradores do lugar.

Na prática, a criação de uma administração regional vai facilitar a implantação de melhorias e agilizar os trâmites burocráticos rumo à legalização de Vicente Pires. A partir de hoje, comerciantes e moradores que não contam com alvará de funcionamento ou construção, por exemplo, podem conseguir o documento na administração da cidade. Antes, era preciso ir até a regional de Taguatinga ou pedir à gerência do lugar para fazer o contato antes de obter a licença. As dificuldades se repetiam em casos de pedidos de ampliação da infraestrutura, como asfaltamento e reparos na rede elétrica. "Vicente Pires conquistou a independência. Esse é um momento histórico", comentou Arruda.

O técnico em sinalização de trânsito Antônio Carlos Medeiros, 48, espera ver melhorias na cidade. Como boa parte dos habitantes dos cerca de 300 condomínios de Vicente Pires, ele pagou do próprio bolso para ter asfalto na frente de casa. "Foram R\$ 900. Agora, exigimos que o Estado assuma o seu papel", cobrou o morador do parcelamento 157. Expedita Rodrigues, 67, lembra quando deixou a Paraíba para viver em uma roça na região onde hoje fica Vicente Pires. "Era 1959, Brasília nem tinha nascido. Isso aqui era um cerrado, comentou a pioneira. Ontem, ela não escondeu a felicidade. Vai melhorar, ainda falta muita coisa. Mesmo assim, só saio daqui se for para o cemitério", disse.²⁴⁶

E no ano seguinte permaneciam as notícias sobre a falta de efetividade no plano de regularização anunciado:

Não há previsão da regularização do solo de Vicente Pires. E, por isso, alguns empreendedores iniciam obras pela cidade. O autônomo Márcio Alves Lopes explica que não conseguiu licença das administrações de Taguatinga e Vicente Pires para iniciar a obra na Rua 8, há quatro meses. Ainda assim, caminhões e máquinas trabalham ali durante o dia. "Aqui ninguém tem alvará. É uma invasão de ponta a ponta. Como vou esperar, se não sei quando vão regularizar? Pode ser daqui a cinco ou 10 anos", defendeu. Ele pretende construir um prédio com garagem subterrânea e salas comerciais. "Todo mundo faz isso aqui em Vicente Pires. Ainda vale a pena pelo preço. Mas sei que, quando sair a regularização, vou ter que comprar o terreno", alegou. Os moradores de Vicente Pires ainda não enxergam luz no fim do túnel. Segundo a Secretaria de Patrimônio da União, ligada ao Ministério do Planejamento, as negociações ainda estão em curso. Cerca de 500 casas estão à beira de córregos ou em áreas com solo de vereda. A especulação

²⁴⁶ Disponível em:

<http://correiobrasiliense.lugarcerto.com.br/app/noticia/ultimas/2009/05/27/interna_ultimas,30367/vicente-pires-e-30-cidade-do-distrito-federal.shtml>. Acesso em: 30.mar.2014

imobiliária corre as ruas de Vicente Pires. Corretores de imóveis negociam vendas. Um apartamento de dois quartos, por exemplo, chega a custar R\$ 220 mil.”²⁴⁷

A ida a campo para maior detalhamento da gestão governamental sobre a área total do atual Setor Habitacional trouxe a possibilidade do enriquecimento do assunto. Ao que se constatou, a porção da terra particular definida em 2,151 hectares (e que é objeto do Processo de n. 00.0112006-9, em curso perante a 14ª Vara Cível Federal de São Paulo e também desta pesquisa), abriga o que atualmente se denominou no projeto urbanístico derivado do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, de Área de Regularização de Interesse Específico – ARINE/Vicente Pires I.

As denominadas áreas de interesse social/ARIS Vicente Pires – Vila São José, e a área de regularização de Interesse Específico – ARINE/Vicente Pires II – antiga Colônia Agrícola Samambaia, constam como áreas regulares. Em verdade, não estão inseridas no processo de desapropriação suso-mencionado, pelo que já estão registradas em nome da União e transferidas para a TERRACAP (certamente porque estando excluídas dos limítrofes da escritura pública da terra particular, caíram na vala das terras devolutas de propriedade inata da União).

Certo o domínio, foi a competência para prover a formulação urbanística repassada à SEDHAB/DF, sendo atualmente objeto do DIUPE 01/2013, segundo informação obtida em pesquisa pessoal feita junto à SERCOND/DF, uma das seções componentes da Secretaria de Habitação.

O quadro abaixo representa em termos espaciais a situação acima referida:

²⁴⁷ BOECHAT, Juliana. Disponível em:

<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/05/21/interna_cidadesdf,193742/index.shtml>. Acesso em 24 mar.2014.

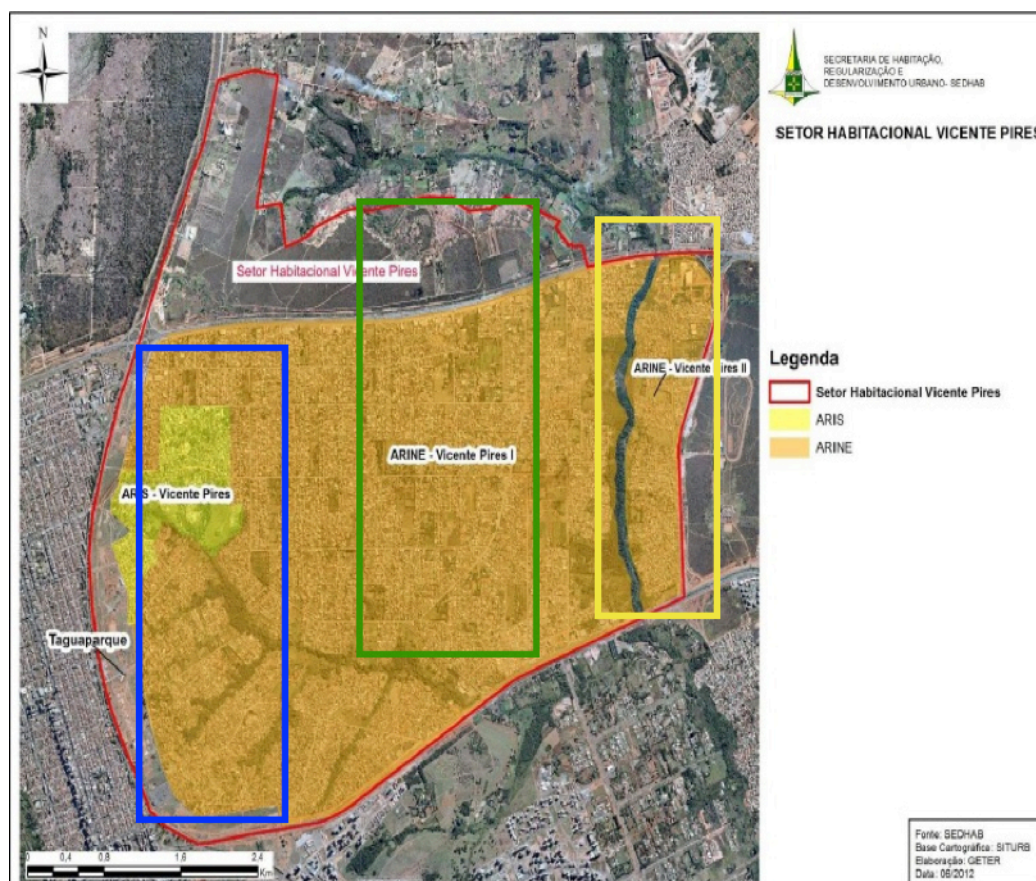


Figura 12. Discriminação de áreas no Setor Habitacional Vicente Pires.

Destaca as localidades e regiões com diferentes cores. A cor verde destaca a gleba objeto do Processo de Desapropriação de terra particular (Ex-Colônia Agrícola Vicente Pires). A cor amarela destaca a área de ARINE II (Colônia Agrícola Samambaia), já regularizada e com processo de regularização fundiária e urbanismo em andamento. A cor azul destaca a área ARIS (Vila São José), de interesse social e já regulariza com processo de regularização fundiária e urbanismo em andamento (mapa extraído do DIUPE 01/2013). Acesso em abril de 2014.

E a partir daqui se pôde perceber que a Administração local funciona em dois planos em Vicente Pires, quando se fala em política pública, pois que mescla seus interesses com o poder político, focando os processos de regularização apenas no que lhe beneficia eleitoreiramente junto às ocupações categorizadas como de interesse social.

Essa conclusão vem bem confirmada pelo único atendimento viabilizado - o Secretário Executivo do GRUPOHAB, Sr. Eduardo Luiz. Ao que esclareceu, o GRUPOHAB é a secretaria responsável apenas pelos projetos urbanísticos das áreas de interesse social (ARIS – Vila São José destacada em azul na figura 7), que estão sendo desenvolvidos a passos largos pelos estudos e contratações de empresas para a instalação de sistema viário, de água e esgotos, de planejamento social, lazer, saúde e educação. Afirmou que a regularização dos lotes tem sido realizada pela outorga de escritura pública ao ocupante do lote, ou seja, àquele que detém a posse de fato do terreno.

Com efeito, acerca do critério a ser adotado pelo governo para a outorga de escrituras públicas relativas aos lotes que compõem o denominado ARINES/I VICENTE PIRES (área de interesse específico sem regularização), incluídas no projeto DIURPE 01/2013, todas as tentativas foram envidadas por esta mestranda para a obtenção de alguma informação junto ao órgão público responsável, qual seja, a SEDHAB, situada no Setor Comercial Sul em Brasília. Em visita ao local nas datas de 15.04.2014 e 30.05.2014, depois de muitas idas e vindas (SECOND, DIPAR, SUPLAN, GRUPAR), telefonemas vários e nenhuma informação concreta sobre a política pública do Setor Habitacional Vicente Pires na parte ainda não regularizada, concluiu-se por se assunto fora da gestão governamental.

Portanto, esse contexto gera a realidade de que a política pública no local é toda interessada, movida pela velha veia dos fins eleitoreiros. Ela se organiza e é razoável quando interessa eleitoreiramente, além de somente gerar informação quando está ancorada nesse mesmo critério.

Adentrando-se na questão dos projetos urbanísticos das áreas constantes do DIUPE 01/2013, a entrevista realizada pessoalmente com a Arquiteta responsável pelos projetos urbanísticos da SERCON/DF – Sra. Tatiana Santana²⁴⁸, foi esclarecedora e desalentadora ao mesmo tempo. Diante do mapa da área pregado em parede da seção do órgão público, foi noticiada a dificuldade de adequar as normas urbanísticas ao que “já nasceu desvirtuado”. Afirmou que os projetos urbanísticos são feitos de forma setorial e em dimensão muitas vezes inferior às normas do Estatuto da Cidade antes citadas, diante da inexistência de espaço, tamanha a aglomeração e desordem, o que finda por afrontar o interesse dos posseiros, resistentes que são à perda de parte de “seus lotes”.

No que tange ao número de lotes já cadastrados nas glebas já regularizadas mencionou: 814 do tipo unifamiliares, 57 mistos (comércio e residência) e 23 chácaras (terrenos com 2.500 m²). Indicou, ainda, que no mapa abaixo, as linhas em cor rosa são as relativas às tentativas de ligação (vias de circulação) de uma gleba a outra, a saber:

²⁴⁸ A pesquisa foi realizada diretamente no SERCOND/DF, localizado na Avenida W3, Quadra 509 Norte, subsolo, na data de 25.04.2014, entrevista à arquiteta Tatiana Santana.



Figura 13. Fotografia do Mapa de projetos urbanísticos de Vicente Pires, existente na SERCOND/DF. Tirada em 28 abr. 2014

Pelo teor dos depoimentos colhidos, vê-se que os órgãos governamentais quando realizam o projeto urbanístico da área habitada no atual Setor Habitacional Vicente Pires, o fazem por inteiro, já que estão sendo apoiados nesse particular pela Associação de Moradores. A regularização fundiária é a meta principal. Mas esse é processo que em curto espaço de tempo não se realizará em Vicente Pires, na parte objeto da área desapropriada, até mesmo porque, como já se enfatizou, sequer há a definição da metragem da área desapropriada e que passará em registro à União Federal.

O constante do DIUPE/2013²⁴⁹, ratifica a conclusão:

O Setor foi dividido em duas áreas de características distintas, com o intuito de auxiliar a definição das diretrizes, são elas: área do Vicente Pires, onde ocorre ocupação urbana irregular e inclui o Taguaparque; e áreas não ocupadas da porção norte do Setor.

O enfoque na área do Vicente Pires é a regularização fundiária, o ordenamento da ocupação urbana que ocorreu de forma irregular. Essa área necessita de estruturação de seu sistema viário, de definição de áreas para a implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, e realocação de moradias que estão em áreas de risco e em áreas de preservação permanente, observadas as disposições do novo Código Florestal (arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651, de 26 de maio de 2012). Almeja-se, também, a transformação dos seus espaços, de forma a

²⁴⁹ Disponível em:

<http://www.sedhab.df.gov.br/pdfs/atualizacao_diretrizes_2014/DIUPE_01_2013_arine_vicente_pires.pdf>. Acesso em 12 ago. 2014.

configurar um núcleo urbano completo, com oferta de comércio e serviços para a população residente. Nessa perspectiva, considera-se nas diretrizes a possibilidade de diversificação de usos e maior intensidade de ocupação em áreas do Vicente Pires que apresentam potencial para a constituição de centralidade urbana.

| |
|---|
| I – Dados da Área |
| O objeto destas diretrizes são as áreas ocupadas por parcelamentos informais no Setor Habitacional Vicente Pires, definidas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT como Áreas de Regularização de Interesse Específico/ARINE Vicente Pires I e II e de Interesse Social/ARIS Vicente Pires – Vila São José (Figura 1). Visando processo de regularização, com base no art. 125, § 2º do PDOT/2009, a área foi acrescida da poligonal do Taguaparque1. |
| Localização: Setor Habitacional Vicente Pires – Bacia do Lago Paranoá |
| Dimensão da área: 2.325,64 ha (referente as ARINE Vicente Pires I e II e ARIS Vicente Pires, incluído para efeitos de regularização o Taguaparque) |
| Zoneamento do PDOT/2009: Zona Urbana de Expansão e Qualificação - ZUEQ |
| Estratégias de Ordenamento Territorial do PDOT: Estratégia de Regularização Fundiária; Estratégia de Dinamização (Taguaparque) |

Decerto, a partir do enquadramento da ex- Colônia Vicente Pires como área urbana, as preocupações com a urbanização tomaram o vulto de um problema ou um desafio de gestão, mas certamente também representou mais um ponto a integrar a política da eleição, que a partir de então não mais seria gerida pelos *slogans* de “Lote para quem não tem onde morar” e “Corra que o seu lotem aí”²⁵⁰, mas pelo viés da regularização dos “condomínios irregulares”, como recentemente prometeu, a título de exemplo, o candidato a Governador do Distrito Federal, Sr. José Roberto Arruda, já em plena campanha eleitoral para o cargo de Governador do Distrito Federal nas próximas eleições:

Arruda firmou compromisso de reeditar o seu Decreto 29.562, publicado em setembro de 2008, que permitia aos possuidores de lotes nos condomínios em processo de regularização junto ao GDF construir suas casas com segurança através de um alvará liberado pelas Administrações Regionais. “Esse decreto foi tornado inconstitucional pelo Ministério Público por falta de argumentos de defesa do atual governador, que preferiu ficar de braços

²⁵⁰ “Invasões”, copyright *Correio Braziliense*, 15/9/99. Disponível em : <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/showNews/fd051099.htm>. Acesso em: 02 mai. 2014.

cruzados, o que impediu que os moradores deixassem de construir suas casas”, lembrou Arruda.²⁵¹

São as práticas sociais que se repetem como a ditar uma estrutura própria de efetivação, sob a chancela da ingerência política. No caso de Vicente Pires se torna mais uma promessa, sem ares de concretização, tal a complexidade que hoje reina sob a medição da área desapropriada.

²⁵¹ Comércio Jardim Botânico. *Sabatinado por moradores, Arruda promete reeditar decreto que dá direito a proprietários de lotes construir suas casas em condomínios*. Disponível em: <<http://www.comerciojardimbotanico.com.br/sabatinado-por-moradores-arruda-promete-reeditar-decreto-que-da-direito-proprietarios-de-lotes-construirm-suas-casas-em-condominios/>>. Acesso em 12 ago. 2014.

CAPÍTULO 4. O JUDICIÁRIO E AS DIVERGENTES SOLUÇÕES NO CONFLITO POSSESSÓRIO DE VICENTE PIRES

Quanto a nós, advogados com interesse em antropologia ou antropólogos interessados no direito, a questão com que nos deparamos, como disse anteriormente, é como descrever essas situações de uma forma útil e informativa: útil e informativa tanto para as próprias situações, como também para a influência que essas situações terão sobre a maneira como devemos pensar os processos jurídicos enquanto um fenômeno existente em todas as partes do mundo, agora que as beatices da lei natural, as simplificações do positivismo jurídico, ou as evasões do realismo jurídico não parecem poder nos ajudar muito. Trata-se, então, de falar sobre coisas irregulares em termos regulares, sem destruir, nesse processo, a qualidade irregular que elas possuem e que nos atraiu desde o começo [...]²⁵²

(GEERTZ, Clifford. *O Saber Local. Novos Ensaios em Antropologia Interpretativa*. Tradução: Vera Mello Joscelyne. 7ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p..

Entender-se a realidade social específica de Vicente Pires, permite a constatação de que está impregnada pela forma da relação que, historicamente, temos com a terra. Essa importa para explicar o fenômeno jurídico que se instala daí em diante perante o Poder Judiciário e que leva a um caminho de confrontação entre o sistema legal normativo e a realidade que na prática se desenvolve.

Com efeito, a visão “...de eco social do processo legal”²⁵³ acarreta uma dose de angústia profissional, a exigir do julgador uma maneira própria de, a partir do direito, justificar suas decisões. Isso porque há em movimento na realidade social uma estrutura de ocupação do solo que em muito ultrapassa a normatividade e as possibilidades do direito. Mas, se o direito é impotente para resolvê-lo, ele, ao mesmo tempo, não pode se omitir.

Justamente por isso, não se pôde preterir da contextualização histórico-antropológica dos capítulos precedentes. Vê-se o modo pelo qual ocorreu o desbravamento do Planalto Central formado de grandes fazendas, a desapropriação das terras, a ideologia do *status* criada, a estratificação social que deu origem às cidades satélites. Também o modelo legal pelo qual o ordenamento jurídico ordena o parcelamento de solo e sua adequação ao plano

²⁵² GEERTZ, Clifford. *O Saber Local. Novos ensaios em antropologia interpretativa*. Tradução: Vera Mello Joscelyne. 7ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p. .

²⁵³ Geertz dá o seguinte sentido à expressão: “...o estudo interpretativo da cultura representa um esforço para aceitar a diversidade entre as várias maneiras que seres humanos têm de construir suas vidas no processo de vivê-las.” In GEERTZ, Clifford. *O Saber Local. Novos ensaios em antropologia interpretativa*. Tradução: Vera Mello Joscelyne. 7ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p. 22.

diretor em vigência para o Distrito Federal, e a caricatura do sistema pelos condomínios irregulares.

Em suma, é tudo isso o que constitui o novelo fático e jurídico do dilema que se quer mostrar e que gera, em última instância, um problema de decisão ao Judiciário, capaz de demonstrar a insuficiência da própria lei quando se a retira do mundo aprisionado do sistema e a transporta para o fato vívido.

4.1 A Judicialização do Problema Fundiário em Vicente Pires gera um Problema de Decisão?

Falar em judicialização²⁵⁴ de um problema fundiário é quase nada dizer diante de uma certeza cotidiana de que a vida brasileira está judicializada. Com efeito, toda a plêiade de assuntos sociais e particulares invade atualmente a órbita judicial, de questões de políticas públicas a aspectos da vida social, familiar e privada. Para o ponto aqui de interesse, importa mesmo é a especificidade do caso a fim de que se possibilite o verdadeiro alcance do fenômeno jurídico que se pretende descrever.

4.1.1 O Drama do Particular x Particular

Pois bem, o avanço da aglomeração urbana na antiga Colônia Agrícola Vicente Pires (e aqui se fala da área ainda objeto da ação de desapropriação ajuizada pela União contra o Espólio de Eduardo Dutra Vaz), não se resolveu internamente ali como um fator apenas social em que particulares passaram a fazer loteamentos nas chácaras que foram arrendadas por contrato a alguns poucos, para as práticas restritas de cultivo e plantio. Tampouco figurou apenas como uma quebra de contrato para o Poder Público, que tinha em seu poder quando da ocorrência, adotar com desenvoltura o seu direito de retomada da posse, o que evitaria ou coibiria no início, a alargamento da ocupação que hoje revela um quadro sem volta.

Por evidente, a inércia do Poder Público de outrora, conjugada com a sua atual postura de regularizar e legalizar a invasão da área pelo desenrolar do processo de desapropriação, tampouco tem sido capaz de deixar os conflitos internos estabilizados neles mesmos. E isso ocorre justamente porque, ante a imprevisibilidade da política pública a ser adotada quando do encerramento da expropriação da área, os particulares entram em conflito entre si, cada

²⁵⁴ “O fenômeno da judicialização pode ser definido como a atuação do Judiciário em determinadas quadras históricas como protagonistas de decisões envolvendo questões de largo alcance político, implementação de políticas públicas ou escolhas morais em temas contravertidos na sociedade”. BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Disponível em <www.plataformademocrática.org.br>. Acesso em 30 mai. 2014.

qual tentando fixar-se nos parâmetros do que tem sido exigido pelo Governo do Distrito Federal quanto a outras legalizações já feitas²⁵⁵ – a posse de fato sobre o lote de terreno a regularizar.

Isso explica porque, numa primeira análise, a judicialização do problema fundiário em Vicente Pires tem sido o reflexo dessa tentativa de obter a chancela judicial de legítimo possuidor. Em outras palavras, são justamente esses conflitos interpessoais que atualmente transformam o fenômeno da judicialização do problema fundiário de Vicente Pires, numa categoria extremamente regionalizada de ação judicial – particulares x particulares em disputa pela posse de lote.

Portanto, os negócios “imobiliários” que se proliferaram com o objetivo ilícito de uns e a astúcia de outros, nessa qualidade e ordem — os cedentes e cessionários (para ser fiel ao termo utilizado nos contratos) —, além de ocasionarem o desenvolvimento informal daquela antiga área rural, estabeleceram conflitos internos bem densos que envolvem patrimônios (na maioria das vezes o único amealhado uma vida inteira), além de aspirações pessoais.

Nessa espécie anômala de avença, em que a parte que vende se intitula “Cedente” e a que compra “Cessionário”, o vínculo jurídico está descrito como se pudesse ser enquadrado no Direito das Obrigações, previsto na Parte Especial, Livro I, Título II do Código Civil em vigor. Vem instrumentalizado em um contrato intitulado “Instrumento Particular de Cessão de Direitos, Vantagens e Obrigações”, onde há cláusula contratual do vendedor como “legítimo possuidor” do lote de terreno negociado. Portanto, sem incursão pelo Direito Real de Propriedade.

Mas, já se viu, não há no ordenamento jurídico pátrio o instituto da cessão da posse²⁵⁶, que se adéque aos casos dos contratos que intermediam “venda” de lote em Vicente Pires. Há, de fato, na Lei 6.766/79 que trata sobre o parcelamento do solo, previsão para a cessão de posse, mas a simples leitura do dispositivo permite a constatação de ser inaplicável aos contratos selados entre particulares em Vicente Pires:

O artigo 26, § 3º da Lei 6.766, de 19.12.1979 é do seguinte teor: “Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular, ao que se atribui, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando a disposição do inciso II do artigo 134 do Código Civil.”

²⁵⁵ A referência é quanto ao condomínio Jardim Botânica e quanto às áreas de Interesse Social em Vicente Pires, nas quais o Governo convocou para o processo de escrituração dos lotes os ocupantes de fato.

²⁵⁶ No item 2.2.3 da dissertação já se discorreu sobre a anomalia dos contratos selados entre particulares tendo por objeto a transmissão de posse dos lotes não regularizados em Vicente Pires.

Estando claro, desta feita, que não se trata de área regularizada, cujos terrenos sequer estão matriculados no cartório de registro de imóveis, de acordo com a Lei de Registros Públicos (a Lei n. 6.015/73, artigo 167 e seguintes), o que em síntese transacionam os particulares é a posse e uma posse que não tem a “cadeia dominial” como a que vem expressa no contrato pela via do “legítimo possuidor”. Ora, a atuação de grileiros foi imensa na área desapropriada e isso leva à realidade de que, na maioria das vezes, quem está na qualidade de cedente no contrato nunca deteve ou exerceu a posse sobre o lote.

Não bastasse, essa transmissão da posse não tem lote com contornos definidos, dimensões exatas, pontos demarcatórios existentes. Em geral, integram a organização da comunidade nos chamados “condomínios”, cuja numeração é feita de modo aleatório, assim como as demais benfeitorias que a todos servem a título de infraestrutura.

É que a comunidade se organizou formando “condomínios”, tendo representatividade junto ao Governo do Distrito Federal pelas associações de moradores —, a ARVIPS, e por meio deles elegeram síndicos, instituíram taxas mensais para a colocação de poços artesianos e ligação de energia elétrica, asfaltamento, muro, entre outros. Foi uma organização comunitária feita de modo aleatório aos princípios de uma ordem urbanística e ao sistema legal instituído para o parcelamento do solo.

Nessa lógica ou falta dela, os casos paradigmáticos que serão a seguir delineados, descrevem situações fáticas de venda do mesmo lote a mais de um particular, que brigam entre si para obter da justiça a posse de fato; é a invenção de um lote em condomínio (qualquer espaço ainda vazio nos loteamentos é negociável), que acaba por “invadir” o lote já ocupado por outrem.

Nesse drama pontuado, curioso é notar que não há uma iniciativa do particular que se vê tolhido da estrutura urbanística, dos serviços essenciais, da falta de segurança ou da preservação do meio ambiente no local em que já reside contra o Governo do Distrito Federal. Não há o ajuizamento de ações pelos particulares contra a inoperância do Governo em Vicente Pires. Implica dizer, a judicialização não é um reflexo da posição unilateral adotada pelo Governo ou de um planejamento estratégico²⁵⁷ em execução.

²⁵⁷ Aqui se utiliza o conceito de políticas públicas de Maria Paula Dallari Bucci, que formula proposição relacionada ao direito: “Política pública é programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à consecução e o intervalo de

Interessante ainda reparar que, a pressão popular da associação representativa dos moradores —, a ARVIPS, contra o governo, se faz para a regularização da área, mas apenas no que se refere à obtenção da escritura pública do lote já construído (um direito real de propriedade). Até mesmo porque, em considerando o grau de densidade demográfica já existente no local (são aproximadamente 70 mil moradores na atualidade), as “infraestruturas” básicas foram sendo construídas e cotizadas com o passar do tempo.

O panorama da judicialização tem, portanto, quanto aos particulares envolvidos os seguintes quadrantes: um governo inerte, partes em conflito, um sistema legal inaplicável e o Poder Judiciário como mais um ator desse conjunto.

4.1.2 O Dilema do Julgador

Nesse ponto é preciso pontuar acerca do ator que adentra na cadeia da problemática, — o juiz e o seu dever de dar cumprimento às leis e à Constituição da República Federativa do Brasil. Um juramento, uma angústia.

E essa angústia tem sede própria. Instalado o conflito de interesses sobre o mesmo lote de terreno cujo reconhecimento da posse de fato se requer, os particulares envolvidos se valem das ações possessórias, de rito especial previsto no artigo 920 do Código de Processo Civil. Juntam com o pedido, contratos similares — os contratos anômalos de cessão de direitos²⁵⁸, e tecem pedido idêntico: o de reconhecimento de legítimos possuidores.

As ações possessórias são de jurisdição contenciosa²⁵⁹ que têm por finalidade permitir o exercício dos direitos materiais do possuidor de ser mantido na posse no caso de turbação (a ação de manutenção de posse), restituído em caso de esbulho (a ação de reintegração de posse) e em proteção em caso de violência iminente (a ação de interdito proibitório).

tempo em que se separa o atingimento dos resultados.” BUCCI, M. P. Dallari. “*O conceito de política pública em direito*”, in BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas – Reflexões para um conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva_ UNISANTOS, 2006, p. 39.

²⁵⁸ Aqui se faz remissão ao capítulo 2, item 2.3 quando se discorre sobre o negócio jurídico que realizam os particulares entre si envolvendo lote situado em terra pública como é o caso de Vicente Pires. Para melhor visualização do contexto nesse capítulo, transcreve-se como nota o parágrafo primeiro do subitem: “Na essência, o negócio jurídico firmado entre particulares está adstrito ao contrato de cessão de direitos, mas que traduz mero vínculo obrigacional entre as partes contratantes, como é peculiar de sua natureza jurídica. Com efeito, a formalização de um contrato dessa natureza para a transmissão de direitos sobre o lote de terreno é procedimento anômalo à técnica jurídica. Transmissão de direitos somente se conhece na órbita do Direito Sucessório quando se trata de cessão de direitos hereditários — artigo 1.793 do Código Civil vigente.”

²⁵⁹ O encargo probatório é incumbência do autor da ação e estão nos seguintes pontos definidos no artigo 927 do CPC: “Art. 927. Incumbe ao autor provar: I — a sua posse; II — a turbação ou o esbulho praticado; III — a data da turbação ou do esbulho; IV — a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração.” In: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *Código de Processo Civil Interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo: leis processuais civis extravagantes anotadas*. 2ª edição. Barueri: São Paulo: Manole, 2008, p. 1496.

Vale o registro de que, na disputa de lotes entre particulares em Vicente Pires, nunca há, no polo passivo, a pessoa com quem negociaram os lotes. Essas são pessoas que ficam ali estampadas no pedaço de papel, sem rosto e sem personalidade. O litígio ocorre de um modo horizontalizado, entre pessoas que têm o mesmo contrato e que pretendem retirar a parte adversa do lote, manterem-se nele em caso de disputa ou obterem decisão que os proteja de qualquer ato de turbção contra a posse exercida.

Sobremodo importante notar, nesse compasso, que o julgador se depara com os dois mundos – o jurídico e fático. E tem duas opções à frente: ou a letra da lei que por “gerar previsibilidade, perde a capacidade relativa à adaptabilidade”²⁶⁰, ou a resolução de um impasse de vida em que lhe é dado conhecer “[...] a extensão e a diversidade do mundo que circunda o direito (ou, em outros termos, conhecer a realidade social e as ideologias que o animam – “*notitia rerum divinarum et humanarum*”)”²⁶¹.

Uma opção positivista do juiz — e, portanto, dentro de uma visão de mundo jurídico estritamente legalista —, exige que o julgador compatibilize o pedido possessório dos particulares sobre um mesmo lote, com os pressupostos materiais que lhe servem de baliza para o julgamento²⁶², e o rito que lhe impõe o CPC. Desta forma, fará cumprir a função da lei que é a de gerar estabilidade ao sistema, ordená-lo de um modo uniforme.

Então, basta que identifique, como decerto o fará pela análise da conjuntura de Vicente Pires, que a posse disputada por particulares tem por objeto bem público. Sua conclusão será indubitavelmente a de que essa não se mostra possível dentro do ordenamento jurídico. Isso porque, como dito, a Constituição Federal veda possam os imóveis públicos ser usucapidos²⁶³. Além disso, que se faz necessária a expressa anuência do Poder Público para aforamento, locação e utilização por servidor público²⁶⁴, como meios onerosos de ocupação²⁶⁵.

²⁶⁰ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Precedentes e evolução do Direito*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 15.

²⁶¹ ABOUD, Georges. *Precedente Judicial Versus Jurisprudência dotada de efeito vinculante. A ineficácia e os equívocos das reformas legislativas na busca de uma cultura de precedentes*. Editora Revista dos Tribunais., p. 496.

²⁶² Os artigos 926 e 927 do Código de Processo Civil são do seguinte teor, respectivamente: “Art. 926. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbção e reintegrado no de esbulho.”; “Art. 927. Incumbe ao autor provar: I – a sua posse; II- a turbção ou o esbulho praticado pelo réu; III – a data da turbção ou do esbulho; IV- a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração.”

²⁶³ A usucapião é modo de aquisição originária da propriedade, deriva do latim *usucapio*, “adquirir pelo uso”, e está prevista nas modalidades rural e urbana, com especificidade de tempo de posse para cada caso singular.

²⁶⁴ O artigo 64 e incisos da Lei 9.760/2007 são do seguinte teor: “Art. 64. Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos. § 1º A locação se fará quando houver conveniência em tornar o imóvel produtivo, conservando porém, a União, sua plena propriedade, considerada arrendamento mediante condições especiais, quando objetivada a exploração de

De pronto, a solução judicial é fácil para o julgador: a extinção do processo judicial em face do objeto ilícito da disputa entre particulares. Mas ela é indefinidamente prejudicial aos jurisdicionados que envolveram sonhos e patrimônio na “aquisição” dos lotes. Na perspectiva do particular envolvido na ação, soa assim resumida a decisão judicial: que resolvam com seus próprios meios o problema a partir de então, sem ajuda do Poder Judiciário que “lavou as mãos” tal qual Pilatos.

É certo que, por essa linha de agir, o Julgador certamente terá que ignorar que entre o idealismo jurídico e a realidade social houve a falsa compreensão das relações que se interdisciplinam. Foi o que Oliveira Viana consagrou na expressão “marginalismo jurídico”²⁶⁶, e bem reflete a ideia da dissociação de nossas leis com nossas tradições, nossos costumes, nossas práticas sociais. Daí porque se enfatiza a insuficiência da legislação para resolver os conflitos de uma vida real é visível, já que não socorre às modificações da sociedade, aos seus reclamos atuais, à dinâmica da vida em mutabilidade.

Revela também o choque que a instrumentalização do direito, imposto como uma tradição —, não propriamente nossa, mas importada de outros sistemas jurídicos, trouxe à cultura brasileira. Dar praticidade e ares costumeiros à lei instituída e destituída de uma brasilidade que lhe era tão dispare acarretou o seu desvirtuamento. Em outras palavras, gerou em nossa compleição sócio-política uma distonia sistêmica, sempre pela tentativa de fazer valer costumes inerentes ao nosso conjunto cultural: – nepotismo, tráfico de influências, barganhas, os favores institucionais, como são alguns dos exemplos que aqui podemos citar.

Passemos agora à outra face da moeda – a visão pragmática do juiz para a decisão sobre a disputa de lotes entre particulares em Vicente Pires.

Sem dúvida, olhar a vida e o fato que servirão de parâmetro à decisão, exige do julgador que ele tome em consideração a tradição criada com o relacionamento com a terra, sendo mesmo coerente com a verdade dos fatos e menos legalista (embora não lhe falte argumento jurídico para fundamentar a decisão por um critério que encontra ressonância na Constituição Federal: a moradia como direito fundamental). É como se toda uma conjuntura

frutos ou prestação de serviços. § 2º O aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública. § 3º A cessão se fará quando interessar à União concretizar, com a permissão da utilização gratuita de imóvel seu, auxílio ou colaboração que entenda prestar.

²⁶⁵ O artigo 203 da Lei 9.760/2007 é do seguinte teor: “Fora dos casos expressos em lei, não poderão as terras devolutas da União ser alienadas ou concedidas senão a título oneroso.”

²⁶⁶ O autor se refere ao marginalismo do direito que implantou Rui Barbosa no País na época da República Velha. Afirmara que “Fora da literatura propriamente jurídica e parlamentar o Brasil lhe interessava pouco como povo – isto é, como *civilização*, como *psicologia coletiva*, como *estrutura*. Em boa verdade, nunca o estudou.” VIANNA, Oliveira. Instituições Políticas Brasileiras. Vol. 2, Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 198. p. 32.

de fatores adentrasse no convencimento do Julgador, que fica envolvido em sua decisão, por uma visão englobante do mundo que a situação abrange.

Logo, não pode desconsiderar que a lide entre particulares pela disputa de um lote sobre terra pública; inclui a busca pelo pertencimento. Um pertencimento que foi inicialmente negado, pois desapropriada a terra particular, a ideologia do *status* e a de negação dos problemas que as grandes metrópoles já possuíam, formaram uma espécie de delírio do poder. Esse foi o que propiciou, como primeiro legado, a estratificação social na Capital Federal. Relembre-se, aqui, que essa separação social negava também a filosofia coletiva de sua arquitetura, a qual ficou mesmo somente no papel.

Realisticamente, segregamos em camadas sociais os habitantes de Brasília, primeiro pelo *status*, depois pela riqueza e depois pela política eleitoreira, que trabalhou certamente com o viés da tradição (ocupar a terra para adquiri-la posteriormente). Empunhou ao desmando e à desordem pessoas, seus recursos financeiros e uma forma própria de habitação que, no caso de Vicente Pires, não está diretamente ligada à função social da propriedade ou democratização da propriedade pública para a concretização do direito social de moradia.

Sabe o julgador, nessa perspectiva, que as leis que foram criadas para ordenar a desordem dos parcelamentos irregulares de solo, viabilizando em última instância o urbanismo pelo bem-estar de todos os habitantes, entram em confronto com a força da pressão popular e com a estrutura de longa duração pela qual se ocupa a terra no Brasil. O mecanismo moderno da conjuntura dos “condomínios irregulares” passam a se tornar fatos consumados com a decisão judicial que enfrenta os conflitos entre os particulares sobre a disputa de lotes.

É a pressão popular que já assegurou as regularizações de outras tantas cidades-satélites (hoje regiões administrativas), que também se faz presente na intervenção do Poder Judiciário com as ações possessórias, e, decerto, faz com que o juiz passe a integrar esse contexto fático. Sim, porque, através da decisão judicial nas ações possessórias de Vicente Pires, é o juiz do caso que traça o fato consumado de posse naquele local de disputa.

Portanto, o juiz tem dentro do seu mundo sumariado de processo, a dimensão social que a lide lhe concede e, necessariamente, o tem que compatibilizar com o seu ofício judicial, o seu juramento. Tem uma tarefa singular e bem angustiante, no sentido de que, ao tempo em que busca aplicar a segurança da lei, não pode descuidar de que certa discricionariedade judicial se faça para abranger a vida dos jurisdicionados em suas mãos.

É a nova dimensão da atividade judicial, na ótica do que defende Andrés Ollero:

Es un nuevo entendimiento de la tarea judicial, y del papel que de hecho e inevitablemente le corresponde en la creacion del derecho, lo que se há ido abriendo passo a passo través de esta interesante línea doctrinal. Uma vez que los manidos esquemas mecanicistas no se tienen en pie, se hace necessário assumir las consecuencias. Seguir aferrado rutinariamente a ellos, lejos de garantizar seguridad alguna, no hace sino encubrir una discrecionalidad judicial en sentido flerte, tan ajena a la prudência como vecina a la mera arbitrariedad. La actividad jurídica, cuyo arquetipo deja de plasmarse en la legislación para destacarse en la labor judicial, es ante todo razonabilidad práctica: intento de captar de manera racional y subjetiva las exigências reales de justicia que emergen en el caso y de razonarias intersubjetivamente, con um doble objetivo: paliar prudentemente la propia falibilidad e intentar satisfacer exigências de seguridad, que no son sino una dimensión diacrônica de la justicia misma.²⁶⁷

Dentro dessa atividade, claro está que existe uma “tensão interpretativa”²⁶⁸ e que força o juiz a vivê-la, exatamente porque distribuída a ação, não pode negar a jurisdição, não há a possibilidade de o juiz abdicar do dever de analisar e decidir o pedido da ação que lhe chega às mãos²⁶⁹. Significa dizer que; isso também não muda o quadro da realidade que impõe a nós juízes, o dever de aplicar a lei; e a obrigação profissional de decidir os casos da vida que nos são postos, não como uma mera opção ideológica, mas como dever de ofício.

Essa “tensão interpretativa” se vive pela constatação de que é justamente a lei que aprisiona o direito, mas a que também o realiza, numa simbiose um tanto complexa, já que “uma lei é clara, dizia Warat, quando nos colocamos de acordo com o seu sentido”.²⁷⁰ Por certo, colocar-se de acordo com o sentido da lei não é uma tarefa cartesiana, ao revés exige um exercício de confronto e entendimento entre duas coisas que aparecem deslocadas entre si – o dever-ser (a lei) e o mundo em concreto (o caso em julgamento).

Certamente, é preciso se enfrentar a realidade de que a definição do dilema no caso concreto; tem, ainda, outro fator: o perfil do julgador. Se é adepto do que se intitulou de “criatividade judicial” ou “ativismo judicial”²⁷¹, vai se afinar com a adaptação do direito aos reclamos da sociedade, ainda que isso importe se afastar dos esquemas estruturais pré-ordenados.

²⁶⁷ OLLERO, Andrés. *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial. Es el precedente judicial fuente del Derecho?*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005, p. 93.

²⁶⁸ GEERTZ, Clifford. *O Saber Local. Novos ensaios em antropologia interpretativa*. Tradução: Vera Mello Joscelyne. 7ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p. 14.

²⁶⁹ O artigo 126 do CPC é do seguinte teor: “O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais do direito.”

²⁷⁰ ABOUD, Georges e STRECK, Lênio Luiz. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?*. Coleção O que é Isto? Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, vol. 3. p. 32.

²⁷¹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Precedentes e evolução do Direito*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 14.

Logo, para o julgador das ações possessórias de Vicente Pires, criar uma justificação a partir do direito, que o permita enfrentar o mérito dos pedidos, impõe-lhe uma postura menos ortodoxa e a concepção de que “...como o direito serve à sociedade e esta se modifica, é também necessário que, em alguma medida, o direito exerça a delicada função de *adaptar-se*.”²⁷².

Wambier destaca o assunto:

Ambas as expressões são empregadas para significar o afastamento do juiz de padrões estabelecidos, em precedentes ou em leis escritas, tal como vinham sendo compreendidos antes; ou da procura, em padrões decisórios menos nítidos, de soluções para situações empíricas “novas”, afastamento este vocacionado a significar *evolução do direito*. Por evolução do direito, quero significar incremento de sua função de servir à sociedade, o que supõe que esteja adaptado às suas reais necessidade, segundo certo grau elevado de consenso.²⁷³

Esse modo de ativismo judicial está a constituir atualmente a fonte da maleabilidade do sistema jurídico, sendo o juiz o seu protagonista. A Juíza de Direito, Dra. Edi Maria Coutinho Bizzi, em monografia sobre os limites da atuação judicial²⁷⁴, assim discorre sobre o protagonismo do juiz da atualidade:

Evandro Gueirros Leite afirma que o ativismo “seria o resultado da evolução social, política e cultural de nossa época, dado que o processo tem sido sempre o reflexo das sociedades em certos períodos”²⁸. O ativismo do juiz atua sobre o comportamento deste no processo, em busca de um direito judicial, menos submisso às leis ou à doutrina estabelecida e às convenções conceituais. Não importa numa simples, embora ágil, aplicação da norma e que a deixe inalterada. Nem é atitude voluntariosa, mas tomada de consciência no presente e diretriz de decisões futuras.

A busca por uma decisão justa é outro aspecto que merece menção dentro do dilema enfrentado pelo julgador das causas possessórias, porque é o que muitas das vezes o conduz ao “ativismo judicial” de que acima se fala. Está posta como que um ideal do ofício de julgar, na medida em que se adentrar na vida alheia, no seu drama particular, naquele desespero próprio que o assunto patrimônio invoca, requer responsabilidade. Não é uma

²⁷² WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 14.

²⁷³ *Ibid.*, p. 14.

²⁷⁴ BIZZI, Edi Maria Coutinho. *Direito Constitucional e a esfera privada: os limites da atuação judicial*. Monografia apresenta ao UniCeub, Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* na área de Direito Civil, 2008, p.20.

responsabilidade desprovida de bom senso, ao revés, é justamente por estar atrelada a ele que se estabelece como objetivo no ato de decidir a vida alheia.

A definição da posse de um lote em Vicente Pires agrega todas essas máximas. E isso muito embora possa o juiz, de antemão, constatar que as implicações das decisões judiciais que tornam fato consumado aquela posse sobre aquele determinado lote a alguns dos litigantes, pode representar um risco diante da política pública que vier a ser adotada.

Isso porque, no que se refere à ordenação de uma política pública, há que se entender que o Poder Judiciário, quando adentra no contexto fático e decide judicialmente a realidade conflituosa entre particulares sobre posse de lotes no local, o faz apenas como um dos atores no conjunto. Não irá resolver a situação urbanística, a regularização da posse com a outorga de escritura pública ou definir a política pública para o local, que se diga, deverá ser universalista.

De fato, basta uma gestão pública que trace o destino dos tais “condomínios irregulares”, que determine a realização de licitação para possibilitar igualdade de condições aos interessados pelos lotes; que delibere por acionar o Poder Judiciário para a retirada dos “possuidores” com infinitas ações de reintegração de posse e/ou que um valor de venda muito acima da capacidade financeira aos particulares ocupantes, que todas as decisões judiciais já tomadas, não terão foro de legitimidade para subsistirem.

Nesse ponto, é salutar que se enfatize que o Poder Judiciário faz mesmo uma espécie de microjustiça, que no fundo não vai resolver o problema sócio-política estabelecida em Vicente Pires, conquanto certo que não impõe ao dono da terra – o Poder Público, a solução que deverá adotar para o ordenamento do aglomerado urbano ainda em evidente irregularidade. Vinga, aqui, a liberalidade da administração pública para realizar a regularização nos moldes do que entender a si mais salutar.

4.1.3 As Dimensões Estatísticas do Problema Perante a Autoridade Policial e a Primeira Instância

O certo é que por mais veementes ou não sejam os interesses políticos e privados sobre a área objeto dessa dissertação, é o Poder Judiciário que se incumbe da extenuante tarefa de processar, analisar e definir os conflitos de posse entre os particulares, aqui sim em uma visão micro do problema, mas de maior importância aos envolvidos - em suas vidas particulares. São vários dramas que se procrastinam e se procrastinarão até o irromper de uma solução escriturária definitiva.

Diante da notória complexidade social do problema, pode o Poder Judiciário simplesmente ignorar o drama do particular e não se enfrentar o dilema, deixando à sorte ou má sorte o destino daqueles que o procuram como seu último recurso? A resposta ainda é palco de uma grande dissensão jurisprudencial, na medida em que não há uma vinculação de precedente que determine ao Judiciário adote uma diretriz uniforme de decisão.

É cediço que há em tramitação no Congresso Nacional a proposta de reforma do CPC – em votação já concluída na Câmara dos Deputados no último dia 12.03.2014, a qual sistematiza no Capítulo XV – Do Precedente Judicial, uma tentativa de uniformização de jurisprudência à Brasileira, adaptado ao sistema da *civil law* de origem romano-germânica. A previsão legal já está suscitando discursos jurídicos dos mais variados sentidos, em que se questionam sobre os reflexos de diminuição da quantidade de processos ou engessamento do princípio da persuasão racional, que dispõe sobre o convencimento do juiz a partir das provas produzidas nos autos.

Todavia, até que sobrevenha como uma realidade jurídica o Precedente Judicial à Brasileira, as ações possessórias continuam a impactar o Poder Judiciário local em termos quantitativos.

Registre-se que a Justiça do Distrito Federal e Territórios está disciplinada pela Lei n. 11.697/2008 e Lei n. 12.434/2011, nelas havendo a previsão de uma circunscrição judiciária para cada uma das regiões administrativas do Distrito Federal. Atualmente já são 31 (trinta e uma) as regiões administrativas, mas como a rapidez da vida não aguarda a evolução da lei, nem todas as regiões administrativas do DF têm fóruns, pelo que algumas daquelas acabam acumulando competência para análise e julgamento das causas originárias de regiões administrativas vizinhas.

É o caso da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, que cumula as ações originárias do atual Setor Habitacional Vicente Pires, Colônia Agrícola Arniqueira, Núcleo Rural de Taguatinga e Águas Claras.

Pela lei de organização judiciária acima referida, são cinco as Varas Cíveis com competência para análise e julgamento das ações possessórias entre particulares na disputa de lotes em Vicente Pires. Sendo cinco as varas cíveis que integram a Circunscrição Judiciária de Taguatinga/DF, cinco são os juízes a quem são distribuídas as ações versando sobre a matéria, o que bem pode fazer presumir o risco de que decisões contraditórias e antagônicas sobrevenham.

Quando se aproxima o drama do particular e o dilema do julgador com os dados estatísticos provenientes da Autoridade Policial e do Poder Judiciário local, percebe-se como

o acúmulo de ações acirra a problemática, na medida em que quanto maior o número de ações, maior o tempo para a definição dos litígios e menor a possibilidade de apaziguamento social na área conflituosa.

O rito especial legalmente previsto para as ações possessórias não prevê nenhuma obrigação processual para o juiz que conduz o processo, de que dê preferência na pauta de designações de audiências, prioridade na tramitação e tampouco um método inovador quanto às provas, pelo que estará fatalmente fadado a tomar o seu convencimento das provas orais, documentais e testemunhais produzidas.

Outra particularidade merece registro. A prova pericial que poderia ser uma grande fonte de esclarecimento ao juiz e agilidade processual (no sentido de as demais provas poderiam ser dispensadas pela realização desta), seja para a medição do lote na tentativa de compará-lo ao constante no contrato, seja para possibilitar um estudo topográfico, não pode ser realizada. A impossibilidade está no fato de que não há um marco, não há limites de descrição dos loteamentos e muito menos dos lotes que o compõem.

É expressivo, portanto, o impacto da situação de Vicente Pires sobre o Poder Judiciário. Basta ver o quadro de distribuição das ações possessórias na Circunscrição Judiciária de Taguatinga que demonstra a gama numérica que o sobrecarrega apenas a esse título.

Aqui se anota, pelo imperioso resguardo à transparência, que os dados estatísticos do cartório de distribuição de Taguatinga não catalogam as ações distribuídas pelo endereço das partes, apenas pelo tipo de pedido deduzido. Um dado ruim, sem dúvida, mas que permite a assertiva de que a invisibilidade do problema não o torna inexistente, é mais real e presente do que outrora, dada a configuração do local como zona urbana que mais aumenta a probabilidade da regularização.

Isso traz a consequência de ser impossível se afirmar categoricamente que todas as ações abaixo versem sobre possessórias de lotes apenas em Vicente Pires, conquanto a mesma problemática de loteamentos irregulares esteja atualmente presente na Colônia Agrícola Arniqueira, também incluída nas regiões de competência da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Todavia, em Águas Claras e Taguatinga os lotes e edificações são regulares, tendo os imóveis registros de matrícula e a outorga de escritura pública como elemento formal dos negócios de compra e venda realizados.

O que é importante se constatar, nada obstante essa realidade, é que se mostra como um pedido recorrente desde que tiveram início os loteamentos irregulares na Colônia Agrícola Vicente Pires. Servem também de baliza para se atestar que foi justamente no período em que

a regularização ganhou ares de efetividade com a aprovação do DPOT/DF 2009 - que incluiu Vicente Pires como área de expansão urbana e, posteriormente, com a nova categoria de Setor Habitacional Vicente Pires, que os litígios envolvendo particulares sobre terra pública tiveram maior índice.

Esse o numerário da distribuição anual dos feitos aqui em comento:

| Ano de Distribuição | Total de ações possessórias distribuídas |
|---------------------|--|
| 1995 | 0 |
| 1996 | 12 |
| 1997 | 60 |
| 1998 | 124 |
| 1999 | 191 |
| 2000 | 279 |
| 2001 | 309 |
| 2002 | 128 |
| 2003 | 119 |
| 2004 | 139 |
| 2005 | 260 |
| 2006 | 379 |
| 2007 | 498 |
| 2008 | 968 |
| 2009 | 2106 |
| 2010 | 2297 |
| 2011 | 1323 |
| 2012 | 553 |
| 2013 | 539 |
| 2014 | 130 |

Figura 14. Tabela representativa do total de ações possessórias distribuídas de acordo com os dados colhidos no cartório de distribuição da Circunscrição Judiciária de Taguatinga/DF em Abril de 2014.

Enriquece o argumento do expressivo reflexo no Poder Judiciário das demandas entre particulares por lote em Vicente Pires, os dados colhidos perante a Autoridade Policial incumbida, em geral, das primeiras anotações, relatos e apuração dos ilícitos na área.

Notavelmente, os particulares em disputa pelos lotes, tão logo se sentam ameaçados ou sofrendo esbulho da posse dos lotes – em situações ocorrentes logo que começam a construir ou a cercá-los, correm para registrar as ocorrências policiais contra os seus adversos. Esses são documentos que instruem as ações possessórias distribuídas em sequência ao Poder Judiciário e como tal, fazem parte do conjunto probatório submetido ao juiz do caso.

Portanto, é certo que todas as ocorrências policiais constantes dos dados estatísticos resvalam em ações possessórias para o Poder Judiciário, dada a litigiosidade que naturalmente

expressam entre os particulares. Por evidente, o registro da ocorrência policial é a primeira providência que adotam para resguardarem a versão deduzida em juízo.

As estatísticas foram solicitadas pessoalmente por essa mestrandia ao Delegado Chefe do Setor de Estatísticas da Polícia Civil – Dr. Josué Ribeiro da Silva. Esclareceu que o primeiro quadro estatístico nos retrata o quantitativo em modalidade de ilícitos e o segundo o quantitativo em curso perante as delegacias que abrangem as áreas em conflito. Destaca-se que o local em que há maior quantidade de conflito em apuração é Vicente Pires.

Essas são as expressões numéricas:

POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO
DIVISÃO DE APOIO TÉCNICO E ESTRATÉGICO
SEÇÃO DE ESTATÍSTICA CRIMINAL

NE 47

Rev. 000007/14.04.2014

OCORRÊNCIAS ENVOLVENDO DISPUTA POR LOTES EM VICENTE PIRES/DF
COMPARATIVO POR ANO DE REGISTRO E NATUREZA CRIMINAL: 2009 a 2014*

| NATUREZA CRIMINAL | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | TOTAL |
|--|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| EM APURACAO | 5 | 12 | 11 | 33 | 38 | 6 | 105 |
| AMEACA | 3 | 17 | 11 | 18 | 26 | 8 | 83 |
| ESTELIONATO | 1 | 6 | 5 | 7 | 5 | 0 | 24 |
| PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO | 0 | 1 | 5 | 2 | 3 | 0 | 11 |
| EXERCICIO ARBITRARIO DAS PROPRIAS RAZOES | 0 | 4 | 5 | 0 | 2 | 1 | 12 |
| TOTAL | 9 | 40 | 37 | 60 | 74 | 15 | 235 |

FONTE:PCDF/CORIE/DAT/SEC/POLARIS

Os dados referem-se ao **número de naturezas** que pode ser maior que o número de ocorrências caso haja mais de uma natureza por ocorrência

2014: de 1º de janeiro a 24 de março

Data acesso 25 mar 2014

Figura 15. Ocorrências envolvendo disputa por lotes em Vicente Pires/DF. Comparativo entre os anos de 2009 a 2014.



POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO
DIVISÃO DE APOIO TÉCNICO E ESTRATÉGICO
SEÇÃO DE ESTATÍSTICA CRIMINAL

Nº 47

Data: 20/03/2014 - 14:40h

Ocorrências envolvendo disputa por lotes em VICENTE PIRES/DF
COMPARATIVO POR ANO DE REGISTRO E LOCAL DO FATO: 2009 a 2014*

| LOCAL FATO | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014* | TOTAL |
|------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| C A VICENTE PIRES | 4 | 18 | 20 | 24 | 20 | 11 | 97 |
| C A SAMAMBAIA | 3 | 9 | 6 | 16 | 23 | 1 | 58 |
| ASSENT. 26 DE SETEMBRO | 0 | 12 | 8 | 12 | 23 | 3 | 58 |
| VILA SÃO JOSÉ | 2 | 1 | 3 | 4 | 6 | 0 | 16 |
| C A CANA DO REINO | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 5 |
| AREA PÚBLICA | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| TOTAL | 9 | 40 | 37 | 60 | 74 | 15 | 235 |

FONTE: PCDF/CORIE/DATASEC/POLARIS

Os dados referem-se ao **número de naturezas** que pode ser maior que o número de ocorrências caso haja mais de uma natureza por ocorrência.

2014: de 1º de janeiro a 24 de março

Data acesso 25 mar 2014

Figura 16. Ocorrências envolvendo disputa por lotes em Vicente Pires/DF. Comparativo entre os anos de 2009 a 2014.

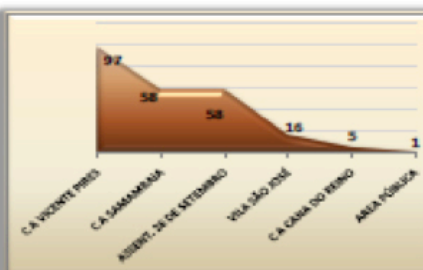
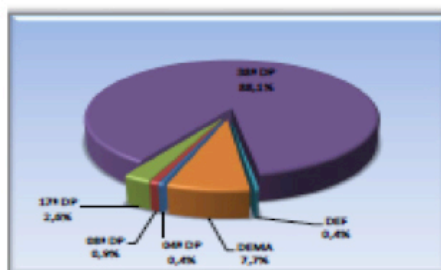
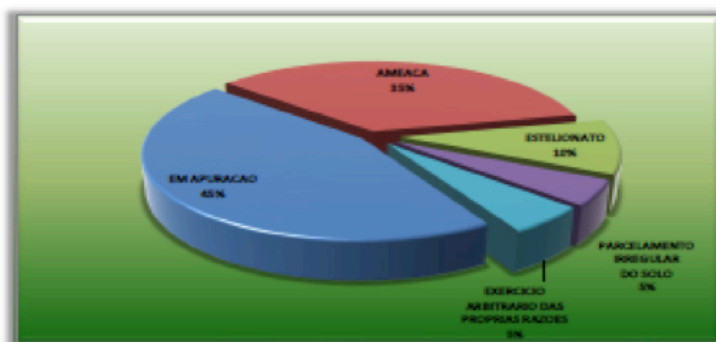


POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO
DIVISÃO DE APOIO TÉCNICO E ESTRATÉGICO
SEÇÃO DE ESTATÍSTICA CRIMINAL

Nº 47

Data: 20/03/2014 - 14:40h

Ocorrências envolvendo disputa por lotes em VICENTE PIRES/DF
REPRESENTAÇÃO GRÁFICA
2009 a 2014*



FONTE: PCDF/CORIE/DATASEC/POLARIS

Os dados referem-se ao **número de naturezas** que pode ser maior que o número de ocorrências caso haja mais de uma natureza por ocorrência.

2014: de 1º de janeiro a 24 de março

Data acesso 25 mar 2014

Figura 17. Gráfico mostrando as ocorrências envolvendo disputa por lotes em Vicente Pires, nos anos de 2009 a 2014.

4.2 A Formação de um Padrão decisório dos juízes singulares sobre as ações possessórias de Vicente Pires e as decisões de 1º grau de jurisdição

Qual a maneira como, a partir do direito, é possível justificar a ação dos juízes monocráticos, dentro do problema de decisão gerado pela realidade de Vicente Pires?

Para a resposta, premente que se mostre *ab initio*, o que adentra na formação do padrão decisório adotado pelos juízes singulares para a definição da posse nos julgamentos das ações possessórias entre particulares. O critério da “melhor posse” que é utilizado não tem um arquétipo estruturado no sistema legal. Como se pronunciou ele é apenas um critério, um modo de pensar a própria norma que se aplica às possessórias – o artigo 927 e incisos do CPC.

4.2.1 O critério da “melhor posse”

Sucede que dentro da justiça praticada em 1º grau de jurisdição, há uma premissa básica, uma ideologia que nos direciona agir visando à eficiência da decisão judicial na vida do jurisdicionado. Isso reflete aquele desejo profissional de resolver a causa de acordo com uma justa solução, ou como diziam os romanos, é a “...*regula iuris*, interpretação a ser obtida a partir das estruturas normativas (lei), que permitem divisar para cada caso sua solução correta.”²⁷⁵.

Por isso, a teoria filosófica da justiça de primeiro grau, na forma em que aqui será adjetivada, tem o condão de se fazer valer para o “*ambiente da decisão*”²⁷⁶ em que tomada, implica dizer, diante da “...*verificação da identidade essencial*”²⁷⁷ do caso.

Dúvidas não há de que, para tanto, todo o contexto histórico das cidades satélites de Brasília permeia a validade da posse sobre a terra pública quando em disputa por dois particulares. É justamente essa tradição, esse modo de se relacionar com a terra desde a fundação de Brasília e das regiões adjacentes, que permite uma valoração da melhor conjuntura do exercício da posse sobre o local. Afinal, é irrefutável que as nossas origens denunciam quem somos.

Portanto, dentro dessa realidade, houve uma conjunção de entendimento entre os juízes monocráticos das Varas Cíveis de Taguatinga, no sentido de que não poderia o Poder Judiciário local, diante da responsabilidade que lhe toca — em Vicente Pires especialmente

²⁷⁵ ABBOUD, Georges. *A ineficácia e os equívocos das reformas legislativas na busca de uma cultura de precedente*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 498.

²⁷⁶ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Precedentes e evolução do Direito*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 17.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 18

como precursor da pacificação social, abster-se de adentrar no mérito das demandas possessórias envolvendo particulares sobre terra pública. O contato pessoal com as partes, a angústia e o desespero que resvala de seus olhares pela eventual impossibilidade de usufruir dos recursos financeiros empregados na “aquisição” do lote, impressiona e faz agir.

E essa conjugação de entendimento dos juízes das Varas Cíveis competentes para o caso, se deu justamente a partir da idealização de que a justiça do caso posto se faz pela adoção do critério da melhor posse. É o uso da hermenêutica jurídica que acaba por humanizar o formalismo da lei e “criar” uma diretriz de julgamento a favor da posse ou da proteção desta àquele litigante que comprove a edificação de residência no lote, sua permanência nele por mais longo tempo e a habitação com intuito de ali constituir domicílio²⁷⁸.

Com efeito, é uma espécie de “hermenêutica filosófica, de matriz gadameriana, que trabalha com um “atribuir sentido” (*Sinngebung*)”²⁷⁹. Tem matriz em Hans-Georg Gadamer, que valoriza a posição do problema em “frente à totalidade do mundo como contexto vital da própria existência”²⁸⁰. Por isso, é que a tradição está envolta de grande importância no processo de compreensão e interpretação. De sua obra *Verdade e Método* vem a ênfase de sua filosofia hermenêutica:

No começo de toda hermenêutica histórica deve encontrar-se, portanto, a resolução da oposição abstrata entre tradição e investigação histórica, entre história e conhecimento dela mesma. O efeito da tradição que sobrevive, e o efeito da investigação histórica formam uma unidade de efeito, cuja análise só poderia encontrar uma trama de efeitos recíprocos. Nesse sentido, faremos bem em não entender a consciência histórica – como pode parecer à primeira vista – como algo radicalmente novo, mas, antes, como um momento novo dentro do que sempre tem sido a relação humana com o passado. O que importa, noutras palavras, é reconhecer o momento da tradição no comportamento histórico e indagar pela sua produtividade hermenêutica.²⁸¹

Nós²⁸², os juízes de 1º grau, usamos as normas infraconstitucionais (mais especialmente no caso das ações possessórias a do artigo 335 do CPC²⁸³), traduzindo-as

²⁷⁸ O artigo 70 do Código Civil de 2002 é do seguinte teor: “O domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo.”

²⁷⁹ STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2014, p. 280.

²⁸⁰ *Ibidem.*, p. 281.

²⁸¹ GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método*. Tradução de Flávio Paulo Meuer. Revisão da tradução de Ênio Paulo Giachini. Editora Vozes: Petrópolis, 1999, p. 424.

²⁸² A mestrandia é Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios desde Fevereiro de 1998.

filosoficamente para averiguar e constatar a qual das partes estão mais favoravelmente dispostos os elementos mencionados.

Sem dúvida, há uma exigência da estrutura atual da sociedade funcionalmente diversa, pluralista e complexa, que assim se faça. Somente desta forma essa visão filosófica da justiça se realiza, aguçando a realidade de que não há como se restringir sua realização ao corpo de leis, condensadas em códigos. Além disso, são as leis infraconstitucionais as que cumprem o papel de mediar o conteúdo constitucional para resolver a riqueza da vida em si, humanizando o ordenamento jurídico, até mesmo porque é delas que vem, não raras vezes, a regulamentação de muitas das normas constitucionais.

Portanto, não se está falando aqui do fruto de uma discricionariedade judicial, mas de um forte exemplo de que é um comportamento infraconstitucional que se tem padronizado nas decisões judiciais de 1º grau proferidas no caso das ações possessórias em Vicente Pires.

4.2.2 O enfrentamento do conflito pelos Juízes de 1º Grau de Jurisdição: o mérito das decisões monocráticas

Tomemos, então, nesse quadro narrativo, as sentenças demonstrativas dos casos postos a julgamento, com suas respectivas fundamentações, na parte essencial. As referências que aqui se fazem são de casos paradigmáticos, várias vezes ocorrentes em cada uma das Varas Cíveis da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. A descrição vem em ordem numérica, na cronologia das Varas Cíveis, com a transcrição dos trechos de relatório e fundamentação mais pertinentes à demonstração do fundamento de melhor posse (ou do seu espírito), utilizado para o julgamento de procedência do pedido em favor de uma das partes em litígio.

Acresça-se que a pesquisa acerca das situações que envolviam os particulares em conflito foi feita pessoalmente, ressaltando aqui a natureza pública e não sigilosa das causas; e, ainda, que também faz a 2ª Vara Cível de Taguatinga, na qual atua essa mestrandia como Juíza Titular desde 2008, parte integrante de todo o corpo jurídico de 1ª instância incumbido do julgamento das mesmas causas.

Eis as referências:

A - 1º Caso: A parte autora litiga com o requerido sob a alegação de que ele impede a sua posse sobre o lote baseado em contrato de cessão de direitos falso. Aponta que o réu adentrou

²⁸³ O artigo 335 do CPC é do seguinte teor: “Em falta de normas jurídicas particulares, o juiz aplicará as regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece e ainda as regras da experiência técnica, ressalvado, quanto a esta, o exame pericial.”

no lote e derrubou as edificações que já havia feito no local, ali construindo outras. Houve o disparo de tiro de arma de fogo no entrevero.

I - Processo n. 2010.07.1.20335-9, distribuído para a 1ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, Juíza Titular, Dra. Thaíssa de Moura Guimarães.

Relatório

Trata-se de ação de reintegração de posse ajuizada por GREICE EVELIN ALVES DA SILVA contra GILBERTO PIRES, tendo por objeto a posse do lote 11, da chácara 27-B, da Colônia Agrícola Vicente Pires. Narra a autora que adquiriu a posse do mencionado imóvel através de procuração e que o requerido, detendo um falso contrato de cessão de direitos, impediu a entrada de pedreiros contratados pela autora, no dia 19 de setembro de 2009. Diz que, um dia após a discussão, da qual resultou até um disparo de tiro, compareceu ao lote e verificou que o barraco que havia erguido havia sido destruído e que o requerido, conforme verificado em visita realizada no dia 01/12/2009, nele construiu um muro e um barraco. Requer seja concedida liminar de reintegração de posse para a derrubada da obra levantada pelo requerido e que este seja condenado ao pagamento da quantia de R\$3.200,00 a título de dano material [...].

[...] Citado, o requerido contestou às fls. 47/52, alegando, em preliminar, a nulidade do processo em virtude da falta de citação de sua cónyuge para compor o pólo passivo da lide, nos termos do artigo 10, § 2º, do CPC. No mérito, assevera que comprou o imóvel em questão para nele residir com sua família, pagando o valor de R\$ 32.000,00 e que a própria autora admite que, desde o dia 01 de dezembro de 2009, o requerido estava na posse do lote. Pede a improcedência do pedido.

Fundamentação

[...] O artigo 1210 do Código Civil estabelece que o possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado. Disciplinado o procedimento das ações possessórias, o art. 927 do COC dispõe que incumbe ao autor provar a sua posse, a turbação ou o esbulho praticado pelo réu e a data da turbação ou do esbulho. Na hipótese em tela, a autora comprova que adquiriu a posse do imóvel através do instrumento de cessão de direitos, vantagens e obrigações firmado em 09 de julho de 1996 com Domingos Alves de Oliveira. Junta dois recibos de pagamento de taxa de condomínio, ambos de 15 de julho de 2008 e um pedido administrativo de reclamação de lançamento referente a IPTU, TLP, IPVA e TFLI. O réu, por sua vez, comprova que adquiriu a posse do imóvel de Izaldo Rodrigues de Oliveira, em 15 de junho de 2009 [...].

O requerido comprovou ter a melhor posse sobre o imóvel, pois juntou declaração emitida pelo síndico do condomínio no sentido de que reside no imóvel, juntamente com sua esposa, desde junho de 2009. A requerente, por sua vez, não se desincumbiu do ônus de comprovar o esbulho alegado na exordial, nem tampouco a sua data. Afirma que o esbulho ocorreu no dia 19

de setembro e a declaração acima mencionada afirma que o requerido e sua esposa residem no bem desde junho de 2009 [...].²⁸⁴

B- 2º Caso: A parte autora alega que o réu invadiu parte de seu lote, mais precisamente o lugar em que tinha um quintal, e está construindo no local de modo irregular e ilícito. Diz o IBAMA, em visita ao local, diminuiu a metragem do seu lote e que o réu está construindo em área de reserva ambiental.

II - Processo n. 2011.07.1.013874-3, distribuído para a 2ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, Juíza Titular, Dra. Sandra Cristina Candeira de Lira.

Relatório

Cuida-se de pedido deduzido em ação de kunho possessório c/c liminar em que pretende o autor DERLANE ANTONIO DIAS a reintegração na posse de área em que construiu seu quintal, no lote 27 situado na Chácara 335, Rua 07 da Colônia Agrícola Vicente Pires, outrora esbulhada por CAIO CESAR RODRIGUES FIRVEDA GONÇALVES. Narra ser cessionário do mencionado lote e que desde a compra houve reduções de metragem – de 1.000 m2 para 600 m2, inicialmente por iniciativa do IBAMA que demarcou a área protegendo um córrego que passa nos fundos do terreno, e posteriormente por parte do réu que no dia 14.07.2010, cercou a parte dos fundos com um muro tomando todo o quintal por si construído. Informa ter adotado medidas para a proteção da área e que tentou resolver a situação de forma harmoniosa, sem êxito. Enfatiza que se trata de área pública, mas que já exerce a posse há muito tempo, mais precisamente desde 25.01.2001[...]. [...]O requerido ofertou contestação. Preliminarmente, informou que o autor passou a construir na área objeto da lide e postulou por decisão que obstasse a continuidade da edificação. Ainda, a carência de ação do autor, pois que a verdade é que adquiriu a área – o lote n. 28, da Rua 07 da Chácara 335. Enfatiza a má fé do autor. No mérito, argumenta que se trata de lide temerária e que após a intervenção do IBAMA, o lote n. 27 foi diminuído de 1000m2 e 600 m2, posto que estava na área de preservação, ao que cuidou o autor de esbulhar o lote 28, fazendo com que a lateral lhe fosse incorporada. Afirma que o lote 28 foi cedido à pessoa de Vanessa Rodrigues Santana na data de 05.09.1995, que por sua vez o cedeu a si em 04.06.2010. Notícia arcar todos os anos com o pagamento do IPTU e taxas condominiais e sustenta que os documentos provam a sua posse sobre o lote 28. Impugna o teor da liminar deferida que desconsiderou a existência do lote 28 e menciona o acordo entabulado na seara criminal a fim de que o autor não mais perturbasse o seu sossego e integridade, o que não cumpriu. Juntou documentos de fls. 168/182.

Fundamentação

[...] Com efeito, diante dessa realidade, não é demais se afirmar que as partes ostentam documento em igualdade de condições, mas que na essência,

²⁸⁴ Brasília. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2010.07.1.20335-9, 1ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Greice Evelin Alves da Silva e Gilberto Pires, julgada em 11.09.2012, publicação no DJE em 11.09.2012.

apenas os vincula pessoalmente à pessoa do contratante, dado a natureza de direito obrigacional do contrato de cessão de direitos. Esse não gera direito de propriedade que nos termos do artigo 1.245 do CC, somente se aperfeiçoa com o registro da escritura pública no cartório competente. Desta feita, cabe aqui não se desconsiderar que a prática cotidiana tem sido a de que através desses contratos se legitime a invasão de terra pública, posto que na realidade, em sendo o dono da terra o Poder Público, sem sua anuência e observância a uma norma de postura e edificação, o objeto do pedido é ilícito. Seria de todo modo muito mais cômodo ao Poder Judiciário, em entendendo ser o objeto ilícito, julgar extinto o processo sem adentrar no mérito, conquanto certo que não há que se falar em validade de um contrato obrigacional que tenha por objeto a ilicitude. *Todavia, a vida na comunidade de Vicente Pires requer mais do que puro tecnicismo, requer comprometimento do Julgador para que o estado de anarquia não emergja como a única solução possível aos que se achem envolvidos em situação desse jaez.* Por isso, é premente que se ressalte que os cidadãos que arriscam o seu patrimônio em aventuras possessórias dessa natureza, não podem alegar o desconhecimento de que decisões contrárias aos seus interesses sobrevenham. Agir em descompasso ao que determina a lei pode até ter sido o usual na Colônia Agrícola Vicente Pires, mas jamais será o legal. Portanto, parte-se da verdade de que não poderia haver no espaço de terreno retratado pelas fotografias de fls. 178/180, dois lotes com a metragem de 1.000m² como consta ter sido o negócio realizado por ambas as partes. De ver-se que no contrato de fls. 12, cláusula primeira, a dimensão do lote é de 1.000m², assim também como no contrato de fls. 5, quando trata da descrição do imóvel objeto do negócio. Em verdade, essa é situação fática que certamente não poderia existir após a intervenção do IBAMA, na tentativa de preservação área ambiental, tanto que o autor foi categórico em afirmar e aceitar a diminuição do espaço ocupado para 600m² em decorrência da averiguação e fiscalização realizada quando já não havia condições de retirada dos moradores da localidade. Nesse contexto, é indubitável que o autor já ocupava a área de 600m² quando resolveu o requerido ali exercer o direito que entendia seu quanto a outro lote de 1.000m². A rivalidade atingiu a esfera criminal, havendo prova das ocorrências policiais lavradas, termo circunstanciado e laudo pericial para a prova do crime de dano – fls. 18/24 e 67/116. Sucede que a Autoridade Policial não tem competência para demarcar lotes de terrenos, menos ainda em área irregular em que não há sequer um ponto topográfico e um plano urbanístico de que partir. Tampouco assim o pode realizar o condomínio ali instituído, como demonstra o réu tenha ocorrido na assembleia de fls. 181, realizada em 17.11.2011, menos ainda quando a convenção do condomínio e seu regimento interno nada prescreveram sobre a existência do lote 28. Basta ver que no capítulo III, art. 3º, a descrição dos lotes se encerra no de n. 27 no referente à chácara 335. Ora, a posse para justificar a concessão da reintegração tem que ser exercida e posteriormente esbulhada, como prevê o artigo 927 e incisos do CPC, o que ocorreu no caso, haja vista que o autor a exteriorizou como possuidor de modo ostensivo[...].(grifos nossos)²⁸⁵

²⁸⁵ Brasília. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2011.07.1.013874-3, 2ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Derlane Antonio Dias e Caio Cesar Rodrigues Firveda Gonçalves, julgada em 12.05.2014, publicação no DJE em 29.05.2014.

C - 3º Caso: A parte autora alega ter firmado contrato de comodato com a parte ré sobre o lote de terreno e que a ré se nega à devolução. A parte ré alega que comprou o lote de um terceiro que na época era o legítimo possuidor do imóvel.

III - Processo n. 2009.07.1.021277-9, distribuído para a 3ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, Juíza Titular, Dra. Priscila Faria da Silva.

Relatório

Trata-se de ação de reintegração de posse, com pedido de liminar, ajuizada por DALMA HONÓRIA DE ARRUDA contra CLEICIANE DUARTE, partes qualificadas nos autos. Narra a autora que é legítima possuidora do imóvel situado na Colônia Agrícola Vicente Pires, Chácara 108, Lote 4, Taguatinga/DF. Relata que o imóvel era ocupado a título de comodato pela ré, a qual não o desocupou de forma espontânea, após ter sido notificada judicialmente, no processo nº 2008.07.1.015353-8. Postula, em sede liminar, a imediata reintegração na posse do bem. Requer, ao final, a confirmação do pedido liminar, com a reintegração definitiva na posse do imóvel. A inicial veio instruída com documentos (fls. 5/21) [...].

[...]Devidamente citada, a ré apresentou contestação (fls. 63/66), na qual afirma que, em 28 de novembro de 1996, celebrou contrato particular de cessão de direitos com José Maria de Araújo que, na época, era o legítimo possuidor do imóvel. Aduz que jamais existiu qualquer contrato de comodato entre as partes. Alega que morava no imóvel desde 2002, mas que, em julho de 2009, teve de se transferir para outro local. Ressalta, porém, que deixou um amigo de confiança que se mudou para o imóvel e cuidava do local sempre no seu interesse e sob suas instruções. Trouxe, ainda, a documentação de fls. 67/88 [...].

Fundamentação

[...] Verifico, das provas coligidas aos autos, que a autora comprovou todos os requisitos do artigo 927 do Código de Processo Civil, merecendo prosperar a pretensão de reintegração na posse de seu imóvel, que foi esbulhado pela ré.

Com efeito, a posse jurídica da autora está devidamente evidenciada por meio do contrato de cessão de direitos sobre o imóvel (fls. 9/11), que demonstra a sua qualidade de possuidora indireta do bem.

Por outro lado, a requerida, em momento algum, conseguiu comprovar nos autos a situação de posse justa. Ao contrário, o documento por ela apresentado, o instrumento de cessão de direitos e obrigações, teve sua falsidade reconhecida em procedimento administrativo instaurado pela Corregedoria do TJDF.

Ora, uma vez declarada a falsidade do único documento que legitimaria a posse da ré, deve prevalecer a posse indireta da autora, bem como a alegação de que a ré ocupava a posse direta do bem a título de comodato. Logo, como a ré não atendeu à notificação para desocupar o bem, caracterizado está o esbulho à posse da autora, pois, a partir desse momento, a ré passou a ocupar o imóvel de forma indevida [...].²⁸⁶

²⁸⁶ Brasília. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2009.07.1.021277-9, 3ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Dalma Honória de Arruda e Cleiciane Duarte, julgada em 23.04.2013, publicação no DJE em 29.04.2013.

D - 4º Caso: A parte autora alega ter sido surpreendida pelo 1º requerido que, com ameaça com arma de fogo, o expulsou do local dizendo ser o legítimo possuidor do lote e que o adquiriu de um terceiro. Afirma que os réus iniciaram construção no lote, esbulhando a sua posse mansa e pacífica. Um dos réus reconhece o pedido do autor e o outro é revel.

IV - Processo n. 2006.07.1.007693-8, distribuído para a 4ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, Juiz Titular, Dr. José Roberto Moraes Marques.

Relatório

ANTÔNIO EDILSON CARDOSO DA SILVA moveu ação de reintegração de posse contra **LUCIANO BARBOSA RAMOS e ADEMIR WANDERLEU FERREIRA (incluídos às fls.49)**, todos devidamente qualificados nos autos.

Aduz que adquiriu de JOÃO TADEU TELES DA SILVA, os lotes 01 e 02 da chácara 25/3 da Colônia Agrícola Vicente Pires pelo preço de R\$ 74.000,00. Alega que, no dia 06/04/06, foi surpreendido pela chegada do Sr. Luciano Barbosa Ramos, informando que era proprietário dos imóveis, dizendo que os havia adquirido de JEAN SOUSA DOS SANTOS (excluído do pólo passivo – fls.40), oportunidade em que apresentou um contrato de cessão de direitos, comprovando a titularidade dos lotes. Informa que LUCIANO compareceu ao local com capangas, que agrediram e ameaçaram o autor com arma de fogo, motivo pelo qual o autor registrou ocorrência policial. Esclarece que, em razão das ameaças, o autor foi obrigado a abandonar os seus lotes, onde o réu e os demais começaram a erguer barracos. Pediu o autor a sua reintegração liminar e, ao final, definitiva na posse dos imóveis; a fixação de multa diária de R\$ 500,00 em caso de nova ameaça, turbação ou esbulho; seja derrubada a construção edificada pelo réu. O réu LUCIANO foi citado às fls. 79, apresentando contestação às fls. 81, onde admitiu que não possui direito sobre os lotes em questão. Declara que nunca negociou, ou mesmo teve qualquer imóvel na citada área. Requer a sua exclusão do feito. Após inúmeras tentativas de localização do réu ADEMIR, foi determinada a sua citação por edital, o que ocorreu às fls.143/144, sendo nomeada a Curadoria de Ausentes, que apresentou contestação às fls. 150/151, arguindo preliminarmente a nulidade da citação e contestando por negativa geral.[...]

Fundamentação

[...] Figuram no pólo passivo LUCIANO BARBOSA RAMOS e ADEMIR WANDERLEY FERREIRA.

No tocante à preliminar de nulidade de citação suscitada pela Curadoria em favor do réu ADEMIR, ao argumento de que não se esgotaram as tentativas de sua localização antes da citação por edital, verifico que não deve ser acolhida. Com efeito, dentre outras tentativas de localização do réu, diligenciou-se à Rede INFOSEG, onde se constatou endereço em relação ao qual já havia sido diligenciado pelo Oficial de Justiça, sem êxito (fls.169). Portanto, de forma diligente, tentou-se a localização pessoal do réu e não há que se falar em nulidade de citação.

No mérito, verifico que o Instrumento Particular de Cessão de Direitos de fls. 10/11 e 12/13 atesta a aquisição pelo autor dos direitos sobre os imóveis descritos na inicial, o que é corroborado pela Declaração do Síndico do Condomínio à época (fls.15) e pelo pagamento de carnês de IPTU dos imóveis (fls.16/21).

O réu LUCIANO, apontado pelo autor como esbulhador, ao oferecer contestação (fls.81), admitiu não possuir direitos sobre os lotes em questão, reconhecendo o disposto na decisão interlocutória, negando, porém, ser a pessoa que agrediu e ameaçou o autor. O reconhecimento do direito do autor pelo réu torna incontroverso em favor do autor o direito que afirma possuir em face daquele, ensejando em relação a esse réu a procedência do pedido.

Com relação ao réu ADEMIR, embora conste dos autos cópia de documento que indica também ter adquirido os referidos imóveis (fls.55/57), não se pode olvidar que, já antes de ser esbulhado e beneficiado com a liminar, o autor vinha exercendo faticamente a sua posse, pagando os IPTUs sobre os imóveis, conforme atestam os documentos de fls.16/21. Em reforço a esse argumento, importante mencionar a declaração do síndico do Condomínio, juntada às fls.15, informando a “propriedade” do autor sobre o imóvel. Vale ressaltar que o síndico é pessoa que acompanha o dia-a-dia do Condomínio, tendo condições de atestar a realidade fática do local e identificar os condomínios. Ademais, o réu ADEMIR, conquanto inicialmente tenha buscado as vias judiciais para salvaguardar o seu direito, há muito não é localizado para a citação pessoal, neste processo que já perdura há mais de quatro anos com liminar deferida, o que demonstra, em princípio, seu distanciamento do bem sob litígio, comprometendo o reconhecimento de que exerceu posse fática sobre os imóveis[...].²⁸⁷

E - 5º Caso: A parte autora alega que adquiriu o lote em 2010, mas que apenas o cercou e murou, pois estava esperando autorização do governo para construir. Ainda, que soube por um vizinho que o réu invadiu o lote. O réu, de sua vez, alegou ter adquirido o lote em 1994 e que o contrato do autor não tem validade, porque quem o passou nunca foi possuidor do lote.

V - Processo n. 2010.07.1.037918-8, distribuído para a 5ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga, Juiz Titular, Dr. Eduardo Smidt Verona.

Relatório

Trata-se de ação de Reintegração de Posse proposta por ABDEL AZIZ em desfavor de PAULO CORTES MACHADO, partes qualificadas nos autos.

Narra o autor que adquiriu, em 11.12.2007, os direitos possessórios dos imóveis situados na Colônia Agrícola Samambaia, Chácara 114, Módulo ‘H’ (área de 732m²) e Módulo ‘I’ (área 792 m²), Taguatinga/DF, da pessoa de Paulo Roberto Alves Figueiredo, por meio de Instrumento Particular de Cessão de Direitos e Vantagens.

Afirma que no momento da assinatura do referido contrato recebeu a posse dos imóveis, conforme previsão do próprio instrumento. À época, impedido

²⁸⁷ Brasília. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2006.07.1.007693-8, 4ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Antônio Edilson Cardoso da Silva e Luciano Barbosa Ramos e Ademir Wanderleu Ferreira, autos em arquivo.

de construir por determinação do governo, o autor disse que o terreno estava murado e cercado com arame farpado. Dele passou a cuidar, fazendo a manutenção dos muros, portões e vegetação. Relata ainda ter começado a construir em dezembro do ano de 2010, sendo que no dia 14/12/2010 a mando do réu, que é vizinho dos fundos do imóvel, algumas pessoas invadiram seu lote, derrubando o barraco e a cerca que existiam no local. Aduz que mandou as pessoas saírem de seu lote, e que neste momento foi preso por estar portando uma arma de fogo. O réu, aproveitando-se de sua ausência, tomou conta dos imóveis. [...]

[...] Citado à fls. 58, o réu apresentou contestação à fls. 68/78, na qual afirma que é possuidor legítimo dos imóveis objeto da ação, conforme contrato particular de cessão de direitos datado de 06/07/1994, no qual constava que o réu possuía 20.000 m² na região. Afirma que grande parte já estava invadida por terceiros e que somente restavam 1.288 m² mais 2.500 m² que lhe foram doados pelos seus pais – Salomão e Sebastiana. Afirma nunca ter havido relação comercial entre autor e réu. Aduzindo ainda ter o autor adquirido o imóvel de Paulo Roberto Alves Figueiredo, o qual nunca foi legítimo possuidor do lote ‘E’, portanto, sendo indevida a reintegração do autor na posse dos imóveis [...].

Fundamentação

[...]O mapa acostado pelo autor à fls. 160 demonstra a existência dos lotes ‘H’ e ‘I’, como sendo fronteiros ao lote ‘E’. O réu contesta o referido mapa à fls. 300, dizendo que não há lógica na sequência alfabética dos terrenos, pois os lotes F, H, I, J, não poderiam ser vizinhos. Afirma ainda que o lote denominado como ‘J’ no mapa, na verdade se trata de lote ‘M’. Tais inconsistências, todavia, em imóvel notoriamente público, loteado irregularmente por detentor de autorização de uso dada pela antiga Fundação Zoobotânica, sem qualquer planejamento urbano, e ainda muito menos observância às regras de parcelamento de solos, por si, nada esclarecem. De fato não há lógica na enumeração dos lotes, entretanto, como se sabe, trata-se de loteamento irregular, no qual não há qualquer regramento acerca do endereçamento. Independente de se tratar de condomínio irregular, possui a Administração ingerência sobre a região, eis que cabe ao Distrito Federal a promoção do adequado ordenamento territorial, inclusive quanto ao parcelamento e ocupação do solo urbano, nos termos do inciso X, artigo 15 da Lei Orgânica Distrital.

[...]De tudo que foi relatado e pela documentação acostada aos autos há de se constatar que os 3 lotes efetivamente existem, tanto o ‘E’, quanto o ‘H’ e ‘I’. Pode-se afirmar ainda que os lotes ‘H’ e ‘I’ ficam atrás do lote ‘E’ do réu, e que ele tinha conhecimento da venda dos lotes de trás de seu lote, tanto que participou inicialmente das negociações. Além disso, o réu assina como testemunha a cessão dos direitos sobre os referidos imóveis, fls. 19/20 (original às fls. 768 e 769).

De fato, na cessão de direitos de fls. 768 e 769 (cópia às fls. 20 e 21), firmada por Adolfo e Célia, datada de 25 de novembro de 2004, há uma única assinatura na linha destinada a testemunhas, e tal assinatura é do réu, Paulo Cortes, conforme apurou a perícia, segundo laudo de fl. 843. Para sedimentar meu convencimento no caso em tela, destaco outro trecho da perícia de fls. 841 e seguintes.

De rigor, conforme visto, o autor detém a posse do imóvel em função de cessões que partiram de Salomão e Sebastiana, seguindo sucessivamente a posse para Cintia, Admilson, Jeancely e Paulo Roberto, até chegar ao autor Abdel Aziz.

A despeito de contestar essas cessões, o réu Paulo Cortes Machado firmou parte dos respectivos termos como testemunha (fls. 767 e 769), conforme

atesta a perícia. Afinal, o perito, às fls. 844 atesta serem do réu as assinaturas, como testemunha, nas cessões sucessivas de fls. 767 (Adolfo, Célia e Cintia para Admilson) e fls. 769 (cessão de Salomão e Sebastiana, pais do réu, detentores originais da chácara ilegalmente loteada em favor de Cintia).

Nesse passo, tendo o réu firmado como testemunha a cessão de direitos de posse desse imóvel, primeiro à Cinthia, depois a Adimilson, não pode agora alegar que desconhece as transferências de posse que resultaram na posse do autor, pela sequência. Não há mais que se discutir acerca da existência dos lotes ‘H’ e ‘I’, passo a analisar o pedido de reintegração. Em se tratando de ação de reintegração de posse, a procedência do pedido fica condicionada à demonstração dos requisitos alinhados no art. 927 do Código de Processo Civil, ou seja: a) a posse; b) o esbulho, e c) a perda da posse. O exercício da posse não demanda necessariamente a fixação de residência no imóvel em litígio. Atos outros, a exemplo da construção de cercas e muros, bem como o depósito de materiais de construção, são suficientes para demonstrar a relação material entre o sujeito de direito e a coisa.

O fato do autor ter realizado a “compra do lote” no ano de 2007 e somente ter tido iniciativa de começar construir nele no ano de 2010 nada impede o reconhecimento de sua posse. Pelos depoimentos colhidos nos autos, e já reproduzidos parcialmente acima, foi possível verificar que o muro da frente e de uma das laterais foi construído por Adolfo Weiler, o portão foi instalado por Carlos Alberto, que os carnês de IPTU de 2005 a 2010, em nome de Jeancely, foram devidamente pagos. Ou seja, os atos de posse foram sendo exercidos pelo adquirentes dos direitos sobre o imóvel ao longo do tempo, todos eles antecessores do autor no exercício da posse sobre o imóvel em questão.

Já o réu, não comprovou qualquer ato de posse, nem direito à posse, e somente comprovou que após o incidente de 2010 passou a assenhorar-se do lote, consertando o cadeado, construindo muro lateral que não existia e construindo um barraco. Além disso, como afirmado pelo réu ele somente detém a posse do lote ‘E’, não comprovando qualquer ato de posse ou justo título em relação aos lotes ‘H’ e ‘I’, que alegava não estarem localizado atrás de seu terreno.

O autor também acosta aos autos nota fiscal de compra de materiais em 2010 – fls. 50. Em seu depoimento, Abertino Neves dos Santos, afirma ter sido contratado pelo autor em 2010 para construir no lote e que foi expulso a mando do réu. “que conheceu os imóveis discutidos entre as partes quando foi contrato para trabalhar no local como pedreiro por Abdel Aziz; que isso aconteceu em dezembro de 2010 (...)que o depoente foi um dia para ver o local de trabalho e voltou no dia seguinte; que quando começou a construir o barraco apareceram os três homens; que esses três homens que vieram falar com o depoente e o mandaram sair vieram da casa do Paulo, isto é, dos fundos do terreno; que os três homens mandaram o depoente e o seu ajudante saírem porque o terreno era de Paulo”

Comprovada, portanto, a posse do autor.

Já a data do esbulho, citada no artigo 927, assume importância apenas para se definir o tipo de procedimento a ser seguido pelo processo, ou seja, o que abriga ou não a concessão de liminar. Neste momento há necessidade de análise da ocorrência do alegado esbulho.

No caso dos autos a demonstração do esbulho ficou clara, eis que confirmada pelo réu que admitiu ter impedido o autor de construir por afirmar que a posse seria sua e estar protegendo seu patrimônio, no incidente datado de 2010. E o depoimento de Albertino Neves dos Santos, contratado pelo autor para construir no lote, relata que pessoas enviadas pelo réu

mandaram ele sair alegando que o lote seria do réu. Inclusive, o autor ao saber dessa situação entrou em confronto com o réu, fato este que culminou na prisão do autor.

No que tange à demonstração do último requisito (perda da posse), a sua prova decorre da interpretação lógica do próprio esbulho, por onde se pode atestar que a partir do momento em que o autor constatou a injustificada presença do réu no interior de seu imóvel, se viu impedido de exercer de maneira livre e desimpedida o direito de posse que detém sobre a área, conforme preconiza o art. 1223 do Código Civil. O fato do loteamento ser irregular não permite que o réu esbulhe imóvel sob a posse de outrem, aproveitando-se da ausência do titular.

Com efeito, extrai-se da leitura dos documentos e da análise da prova oral produzida, a ocorrência do esbulho possessório, por parte do réu, a ensejar a proteção requerida, bem assim que o autor exerceu atos de domínio em relação ao bem, pagando inclusive o IPTU da área do lote. [...].²⁸⁸

Complexo os casos, complexas as decisões. E é assim, nessa tentativa de estar dia-a-dia de acordo com a vida e os quadrantes da razoabilidade jurídica, que se descerra a atividade judicial de 1ª instância nas Varas Cíveis de Taguatinga com relação a essa situação em particular. Importante anotar, muito embora o trabalho não abranja as demais regiões do entorno de Taguatinga, e que estão do mesmo modo que o Setor Habitacional Vicente Pires afetas a sua jurisdição, que similares fundamentos estão sendo utilizados para adentrar no mérito das ações possessórias entre particulares envolvendo terra pública, ainda passível de regularização.

Dada a importância e a amplitude que o tema revela, na medida em que faz precedente também quanto às demais áreas em que os mesmos conflitos ocorrem (a título de exemplo Colônia Agrícola Arniqueira), é oportuna a transcrição de fundamento da sentença da lavra da MM. Juíza da 3ª Vara Cível de Taguatinga, Dra. Priscila Faria da Silva, o qual vem servindo de parâmetro e paradigma para refutar a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido deduzido. Interessante é que as preliminares suscitadas com esse conteúdo o são pela parte adversa, ou seja, o outro particular que se encontra na mesma situação do autor – ocupando ou desejando ocupar em seu lugar o lote sobre terra pública:

A preliminar de impossibilidade jurídica do pedido funda-se na alegação de que o imóvel, por estar localizado no Setor Habitacional Arniqueiras, é de propriedade da União, o que impediria a tutela da posse, já que não há como admitir a posse de bem público.

²⁸⁸ Brasília. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2010.07.1.37918-8, 5ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Abdel Aziz e Paulo Cortes Machado, julgada em 03.04.2014, publicação no DJE em 03.04.2014.

Trata-se de questão que vem sendo enfrentada pela jurisprudência do E. TJDFT há bastante tempo, haja vista a existência de várias ações envolvendo a ocupação irregular desses imóveis públicos, no âmbito do Distrito Federal, e o entendimento que vigora atualmente, no TJDFT, é de que não há óbice à tutela possessória entre particulares, mesmo que se trate de imóvel pertencente à União, ao Distrito Federal ou a alguma de suas autarquias.

Esse entendimento justifica-se em razão de vários motivos: *o fato de as demandas entre particulares não visarem à obtenção do direito da propriedade, em prejuízo do poder público; a necessidade de que a litigiosidade que envolve essas ocupações seja objeto de pacificação social, de modo a evitar que impere a “lei da força”, o que remete ao princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição; a tolerância do poder público em relação a essas ocupações e a existência de expectativa de regularização.*

A esses motivos deve-se acrescentar, como fundamento em favor da incidência da tutela jurisdicional nesse tipo de conflito, que a posse é situação de fato de exteriorização dos poderes decorrentes do domínio, o que tem sido uma realidade fática incontestável em relação a esses imóveis irregulares ocupados no Distrito Federal, já que tais ocupações têm sido objeto de seguidos negócios jurídicos entre particulares, que estão ocupando essas áreas públicas para fins de urbanização, explorando-as economicamente. Assim, mesmo que se admita que, perante a União, o Distrito Federal, ou suas autarquias, só existe ocupação precária, e não posse, entre particulares a ocupação de fato evidencia contornos de exteriorização dos poderes decorrentes do domínio, de modo que não há como negar a possibilidade de se formular pedido de tutela da posse ao Poder Judiciário, se a demanda envolver particulares.

Mesmo que não se reconhecesse que existe posse entre os particulares, *não há como negar que existem direitos de ocupação, ainda que fundados na tolerância/omissão do Estado, que estão gerando outros direitos, como a moradia, a locação, a cessão de direitos, a penhora, dentre outros.* E, do ponto de vista processual, a aplicação do regime que trata da tutela da posse é perfeitamente adequada para tratar os conflitos que surgem dessas relações, porque a possibilidade de concessão de liminares dentro do regime especial resolve situações de urgência, e o rito ordinário que é adotado após a decisão sobre a tutela de urgência garante o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Reconhecer que o Poder Judiciário deve tratar dessas demandas e dar-lhes solução não significa afirmar que a ocupação irregular é algo correto e conforme o Direito, nem significa ignorar que as ocupações, muitas vezes, causam danos ambientais, dentre outros problemas sociais e de saúde pública. Contudo, *negar a jurisdição, sob a alegação de que o Poder Judiciário não pode legitimar as ocupações irregulares, é fomentar a “lei da força” e sedimentar a total ausência do Estado, o que viola o princípio do Estado Democrático de Direito.* (grifos nossos)²⁸⁹

²⁸⁹ Brasília. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2011.07.1.010269-3, 3ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Decia Alves de Abadia e outros e Marisa Alves de Torres dos Santos, julgada em 28.02.2014, publicação no DJE em 28.02.2014.

4.3 A Dissensão Jurisprudencial. O Precedente do Tribunal Infraconstitucional e os seus reflexos sobre a definição da posse entre particulares

As sentenças monocráticas, por certo, são apenas o primeiro resultado da iniciativa das partes em pedir a intervenção do Poder Judiciário nas situações de disputa de lotes. Caem as sentenças, portanto, na vala comum dos atos jurídicos recorríveis²⁹⁰, mesmo porque a recorribilidade dos atos judiciais é uma regra no ordenamento jurídico brasileiro.

Desta forma, contra as sentenças prolatadas em 1º grau de jurisdição cabe a interposição de recurso para a 2ª instância, mais especialmente, o recurso de apelação a uma das Turmas Cíveis de que é composto o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. O Regimento Interno da Justiça do Distrito Federal e Territórios²⁹¹ prevê 06 (seis) Turmas Cíveis com competência para apreciar e julgar os recursos interpostos contra as decisões de primeiro grau de jurisdição, usualmente os recursos de Agravo de Instrumento – cabíveis contra as decisões interlocutórias tomadas no curso do processo e as Apelações, contra as sentenças proferidas.

Os recursos de apelação contra as sentenças proferidas em ações possessórias em Vicente Pires; têm recebido da Instância imediatamente Superior – o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a confirmação de que há possibilidade jurídica do pedido, sendo cabível a demanda possessória envolvendo particulares que disputam lote. Os argumentos estão no sentido de que o domínio público não restará afetado e de que há um dilema social em questão.

Oportuna a transcrição do entendimento do e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LITÍGIO ENTRE PARTICULARES ENVOLVENDO TERRAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. PROVIMENTO DO RECURSO.

- É cabível a ação possessória envolvendo particulares que disputam a posse de terras de domínio público - que não será afetado -, por tratar-se de questão socialmente relevante que não pode ser ignorada pelo Poder Judiciário.

- Recurso provido. Unânime.

(Acórdão n.280147, 20070710100960APC, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Revisor: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 22/08/2007, Publicado no DJU SECAO 3: 20/09/2007. Pág.: 125)

²⁹⁰ O artigo 162, parágrafo 1º do CPC é do seguinte teor: “Sentença é o ato do juiz que implica alguma das situações previstas nos arts. 267 e 269 desta Lei.”

²⁹¹ O Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios prevê no particular relativo às Turmas Cíveis, em seu artigo 20: “Art. 20 - Compete às Turmas Cíveis: I - julgar as Apelações, Agravos de Instrumento e Reclamações relativas a decisões proferidas em causas de natureza cível pelos Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios; II - julgar os recursos contra decisões de natureza cível proferidas pelo Juiz da

No bojo da fundamentação consta seguinte trecho que denota a prevalência do contexto real e social existente na localidade de Vicente Pires:

[...]Com efeito, embora não haja unanimidade de posicionamento acerca do tema, a jurisprudência majoritária desta Corte de Justiça inclina-se na direção da admissibilidade da apreciação de causas como a dos autos, em que terceiros litigam entre si, sobre posse de imóvel público.

Desconsiderar tais situações importaria ignorar a realidade da situação fundiária consolidada no Distrito Federal e em negar a tutela judicial ao particular que dela necessite, quando em conflito com outro particular, envolvendo terras de domínio público. Do contrário, “*estar-se-ia permitindo que determinada pessoa, mediante força bruta, violência física ou moral, expulse outra de alguma área pública, sem repercussão na esfera jurídica, o que é inadmissível*” (APC 2005.07.1.011409-3, Sexta Turma Cível, Rel. Des. SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, 16/11/2006).

No mesmo sentido:

“O FATO DE O IMÓVEL PERTENCER AO PODER PÚBLICO NÃO ELIDE A VIABILIDADE E NECESSIDADE DE, ESTABELECIDO CONFLITO ENTRE PARTICULARES ACERCA DA SUA POSSE, SER DIRIMIDO ATRAVÉS DE INTERDITO POSSESSÓRIO, POIS NÃO PODE O JUDICIÁRIO SE NEGAR A DITAR O DIREITO E ASSEGURÁ-LO A QUEM O TITULARIZE EM VASSALAGEM AO PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO QUE USUFRUI DA CONDIÇÃO DE DOGMA CONSTITUCIONAL, NOTADAMENTE PORQUE O CONFLITO CINGE-SE À POSSE, NÃO AFETANDO O DIREITO DE QUEM ESTÁ MUNICIADO COM O DOMÍNIO DA COISA VINDICADA.” (APC nº. 20050810059706, Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Relator Designado Des. Teófilo Caetano, 19/12/2006)

Desse modo, não se pode deixar o interessado sem a possibilidade de acesso à solução judicial do conflito, cumprindo assinalar, no sentido do cabimento do exame das ações possessórias pelo Judiciário em casos como tais, alguns dos inúmeros precedentes sobre a matéria, de acordo com julgados das diversas Turmas deste TJDF: APC 19990110308804, 1ª Turma Cível, Rel. Des. Eduardo de Moraes Oliveira, 12.05.2003; APC 20030910123476, 2ª Turma Cível, Rel. Des. WALDIR LEÔNCIO JÚNIOR, 14/03/2005; APC 20040610027415, 3ª Turma Cível, Relª Desª NÍDIA CORRÊA LIMA, 15/03/2007; APC 5300099, 4ª Turma Cível, Rel. Des. LECIR MANOEL DA LUZ, 14/05/2001; APC 19980510003119, 5ª Turma Cível, Rel. designado Des. ROMEU GONZAGA NEIVA, 01/02/2007, entre outros[...].²⁹²

²⁹² Brasília. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível n. 20070710100960APC, Acórdão n.280147, Apelante: Dorivalda Pereira Teotônio; Apelada: Marlene Antônio de Jesus; Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Revisor: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 22/08/2007, Publicado no DJU SECAO 3: 20/09/2007. p. 125.

Portanto, até o julgamento da causa em 2º grau de jurisdição, não há falar-se em dissenso jurisprudencial e que invoque reflexos prejudiciais à vida dos envolvidos, ao menos no que se reporta a não obtenção de um pronunciamento judicial sobre o dilema que suportam.

A relevância da demonstração do dissenso jurisprudencial sobre a matéria fica clara quando da interposição do recurso especial, portanto, quando a causa chega ao 3º grau de jurisdição. O Superior Tribunal de Justiça, órgão do Poder Judiciário que tem a incumbência de dar a última palavra em matéria do direito infraconstitucional, em apreciando e julgando recurso em que uma das partes se viu tolhida da proteção possessória invocada, decidiu que os particulares não podem se utilizar das ações possessórias nas situações de disputa de posse sobre terra pública.

A ementa do acórdão está posta nos seguintes termos:

Civil e Processo Civil. Recurso especial. Ação possessória. Possibilidade Jurídica do pedido. Bem imóvel público. Ação ajuizada entre dois particulares. Situação de fato. Rito especial. Inaplicabilidade.

*- A ação ajuizada entre dois particulares, tendo por objeto imóvel público, não autoriza a adoção do rito das possessórias, pois há mera detenção e não posse. Assim, não cumpridos os pressupostos específicos para o rito especial, deve o processo ser extinto, sem resolução de mérito, porquanto inadequada a ação. Recurso Especial provido.*²⁹³ (sic)

Prevaleceu essa tese diante dos seguintes fundamentos:

[...] A questão aqui é distinta, porque objetiva saber se é possível ao particular, que ocupa terra pública, utilizar-se da ação de reintegração de posse para reaver a coisa esbulhada por outro particular. Esse tema ainda não foi enfrentado pelo STJ.

O espólio de Biagio Santoro – 1º recorrido – não demonstrou com a inicial nenhum dos fundamentos que autorizam o pedido de proteção possessória. Relatou, apenas, que adquiriu a chácara 323, da Colônia Agrícola Vicente Pires, de Milton Lourenço Luiz que, em 1989, outorgou-lhe substabelecimento para atuar em seu nome em quaisquer atos envolvendo o referido imóvel, inclusive, com a finalidade de representa-lo perante a Fundação Zoobotânica do DF (fls. 13 e verso).

Assim, sendo público o imóvel, segundo jurisprudência consolidada do STJ, o espólio-recorrido nada mais é que mero detentor.

Diante desse quadro, a transpor para a presente hipótese as mesmas orientações dos julgados anteriores, a conclusão a que se chega é a de impossibilidade de caracterização da posse, por se tratar de imóvel público, pois não há título que legitime o direito do particular sobre esse imóvel. Essa

²⁹³ Brasília. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 998.409 – DF, 3ª Turma Cível. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Recorrido: Biagio Santoro – Espólio; Relatora: Ministra Nancy Andrighi, julgamento realizado em 13 de outubro de 2009, publicado DJE 03.11.2009.

utilização do bem público pelo particular só se considera legítima mediante ato ou contrato administrativo, constituindo a partir de rigorosa observância dos mandamentos legais para específica finalidade.

O acórdão do TJ/DF reconhece que o espólio é detentor do imóvel, mas enfatiza que tem afastado “*a impossibilidade jurídica do pedido quando a disputa possessória é tratada entre particulares, ainda que sobre bem público*”, justificando o entendimento com o argumento de que “*o panorama fático descreve situação peculiar, em que vários particulares vem ocupando lotes em áreas públicas*” (fls. 173).

Não obstante o devido respeito ao entendimento adotado pelo Tribunal de origem que realçou a peculiar situação das questões de disputa de posse no Distrito Federal, não há como aplicar as regras procedimentais e de direito material de caráter peremptório que cuidam da posse.

O rito das possessórias, previsto nos arts. 926 e seguintes do CPC, exige que a posse seja provada de plano para que a ação tenha seguimento. E se não há posse, não há o cumprimento dos pressupostos específicos exigidos para a ação de reintegração de posse (art. 927 do CPC), o que culmina com a extinção do processo, sem resolução do mérito, por impossibilidade jurídica do pedido.

Não se trata, portanto, de instrumentalizar o direito processual, nem de utilizar o princípio da instrumentalidade porque a peculiaridade de uma região geográfica do país não é suficiente para autorizar o abandono da aplicação das regras legais a que todo Juiz está submetido.

Imperioso ressaltar, contudo, que a extinção da reintegração de posse, não afasta a possibilidade de análise do conflito pelo Judiciário. Não se está a dizer que a adoção desse entendimento, com a extinção do processo sem julgamento de mérito, autoriza deflagração da proteção da alegada posse pelos próprios particulares, por meio dos mais diversos instrumentos, distantes do Judiciário, inclusive pelo uso da força. Esta Corte não corrobora o exercício arbitrário das próprias razões, que foge do ideal de pacificação social.

O que está firmado, neste momento, é que o rito das possessórias não pode ser banalizado para o fim de ser utilizado em situações de fato que não caracterizam a posse. Todavia, continua presente e premente a necessidade de atuação do Poder Judiciário a intervir nesse conflito, por meio, porém, de outro rito que não o especial e nobre das possessórias.

Forte nas razões, CONHEÇO do recurso especial e DOU-LHE PROVIMENTO para extinguir o processo, sem resolução de mérito, com fundamento no art. 267, IV do CPC.²⁹⁴

Da perspectiva do juiz de primeira instância que tem que lidar com o caso, grupo no qual me incluo, essa conjuntura antagônica de entendimentos jurídicos suscita um questionamento de relevância: quais seriam os outros meios postos à disposição do particular preterido em ver seu pedido judicial de proteção possessória apreciado pelo Judiciário?

É de se crer que se a questão fática é a posse, se o pedido está adequado à realidade da vida, e se o entendimento do colegiado do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que o lote situado em terra pública não enseja proteção possessória - ante a vedação do artigo 183, §

²⁹⁴ Brasília. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 998.409 – DF, 3ª Turma Cível. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Recorrido: Biagio Santoro – Espólio; Relatora: Ministra Nancy Andrichi, julgamento realizado em 13 de outubro de 2009, publicado DJE 03.11.2009, p. 6 a 9.

3º da Constituição Federal²⁹⁵, não há outra via jurídica para que os particulares discutam judicialmente a situação.

Aflora mesmo no particular que a postura extremamente positivista do STJ está, *data maxima vênia*, fora do palco da vida e sobremodo afeto à sistemática legalista. É interessante perceber que a decisão tomada com preocupação única e exclusiva em guardar fidelidade ao texto legal, se mostra insuficiência para alcançar, pacificar e resolver o conflito entre os particulares que disputam posse de lote em terra pública.

A concepção do positivismo ideológico, divisão que encontra albergue em Noberto Bobbio *apud* Lênio Luiz Streck, é esclarecedora para explicar a dogmática da decisão em referência:

Assim, o positivismo ideológico é caracterizado em posturas que defendem a tese de que o direito positivo possui força obrigatória, devendo ser por todo obedecido e aplicado pelos juízes, independentemente de um “julgamento” acerca dos escrúpulos morais que o envolvem. Vale dizer, deve ser observado ou aplicado pelo simples fato de ser direito, sendo indiferente o seu conteúdo.

Nesse caso, haveria uma pretensa separação conceitual entre o direito e a moral. Todavia, como bem adverte Santiago Nino, a tese do positivismo ideológico não é de natureza conceitual, envolvendo, igualmente, uma postura moral (ideológica). Seria uma postura efetivamente valorativa que defende que, em suas decisões, os juízes devem considerar um único princípio moral: observar tudo aquilo que o direito vigente determina [...] Nesse contexto, lei e direito tornam-se a mesma realidade e a jurisdição é considerada uma atividade mecânica de aplicação legislativa.²⁹⁶

Passo à frente, cabe aqui a reflexão de que a se consolidar a reforma do CPC quanto a incluir o instituto do Precedente Judicial no ordenamento jurídico pátrio (uma das principais tônicas da reforma do CPC é a inclusão do Capítulo XV – Do Precedente Judicial, e especialmente o disposto no artigo 521, inciso III do CPC²⁹⁷), estaremos certamente inserindo no nosso sistema de *civil law*, características do sistema de *common law*²⁹⁸.

²⁹⁵ O artigo 183, § 3º da Constituição Federal é do seguinte teor :” Art. 183. § 3º. “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.

²⁹⁶ STRECK, Lênio. *Lições de Crítica Hermenêutica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p, 20 e 21.

²⁹⁷ O artigo 521, inciso III do Capítulo XV – Do Precedente Judicial, é do seguinte teor: “Art. 521. Para dar efetividade ao disposto no art. 520 e aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da proteção da confiança e da isonomia, as disposições seguintes devem ser observadas: III- os juízes e tribunais seguirão os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional, do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, e dos tribunais aos quais estiverem vinculados, nesta ordem;”

²⁹⁸ Acerca dessa ação iterativa entre os sistemas de *civil law* e *common law*, a tese de Doutorado de Mariana Capela Lombardi Moreto, *O Precedente judicial no Sistema Processual Brasileiro*, apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), 2012, p. 9 : “Apesar das diferenças entre os sistemas de *civil law* e

Nesse toar, como juiz monocráticos teremos que, inevitavelmente, a partir de então, extinguir todas as ações que grassam rotineiras na Justiça de 1ª Instância de Taguatinga DF, e que tratam dos conflitos sobre posse sobre terra pública, porque esse é um dos efeitos primeiros da força do precedente judicial do STJ. O quadro estatístico já foi objeto de citação no item 3.1.3 e demonstra, por si, a quantidade de desafortunados judiciais que teriam que achar soluções unilaterais para o problema de disputa de lotes em que estão envolvidos.

E por mais paradoxal que seja, é o Superior Tribunal de Justiça, na qualidade de autoridade judiciária máxima na interpretação da lei infraconstitucional, quem determina, em tese, o sentido da lei e da solução jurídica dos litígios que desafiam os julgadores singulares em relação ao tema, função que se potencializará com a inclusão do Precedente Judicial no ordenamento jurídico pátrio.

Ora, é na tentativa de evitar a discrepância de entendimentos e gerar a previsibilidade, que nosso ordenamento jurídico contempla medidas próprias, a título de exemplo: suspensão de segurança para várias liminares em casos repetitivos (Lei n. 8.437/1992, art. 4º, § 8º ; Lei no 12.016/2009, art. 15, § 5º); incidente de uniformização de jurisprudência (artigo 476 do CPC); afetação de julgamento a órgão indiciado pelo regimento interno (CPC, art. 551, § 1º); julgamento imediato de improcedência (CPC, artigo 285-A); súmula vinculante (CF, artigo 103-A); julgamento por amostragem dos recursos extraordinário e especial (CPC, arts. 543-B e 543-C)²⁹⁹.

Em especial, estão aí em ação os objetivos de conferir previsibilidade e a segurança jurídica na aplicação da lei. Portanto, um jurista vinculado ao sistema da *civil law* busca nos códigos e nas leis escritas a solução do caso concreto.

O grande problema está em que a fidelidade ao sistema da *civil law*, no caso particular de Vicente Pires, acirra o problema social, não define posses, não resolve os conflitos de uma comunidade já perturbada com seu próprio destino, deturpada em sua origem. Causa mais séria será mesmo a de se considerar qual seria o destino daqueles particulares cujas vidas privadas estão inseridas no contexto, se sequer direciona o Superior Tribunal de Justiça quais

de *common law*, cada vez maior tem sido a interação entre eles, sendo possível identificar um movimento migratório rumo a um direito de “meio-termo”: ao mesmo tempo em que os países de *common law* tem feito uso, em certos casos, do papel persuasivo da jurisprudência (referindo-se, por vezes, até mesmo a decisões reiteradas de cortes de outros países), e adotado textos condicionados, os países da *civil law* têm, em algumas situações, dotado o precedente judicial de eficácia vinculante, ou quase vinculante. As influências mútuas demonstram que o momento é de desconstrução de paradigmas”. Disponível em <http://www.tese.usp.br> > acesso em 01 jun 2014.

²⁹⁹ JR., Fredie Didier. *Leituras Complementares de Processo Civil. O Regime Processual das Causas Repetitivas. Capítulo XII*, pág. 291, 9ª edição: JusPODIVM.2011.

seriam os “[...] mais diversos instrumentos [...]”³⁰⁰ de que poderiam se valer os envolvidos, na medida em que tampouco se coaduna o tribunal com o exercício arbitrário das próprias razões, segundo claramente constou no bojo da fundamentação do acórdão acima transcrito.

Portanto, esse estranho advento reformista de se incluir o precedente na cultura judicial brasileira, na forma como preconizada no texto (aqui especialmente o do artigo 521, inciso IV, alínea b)³⁰¹, é ainda uma questão que invoca muito dissenso e especulação jurídica. Especialmente se nos focarmos no caso em particular, porque é uma situação de vida que traz verdadeira anomalia técnico-jurídica do próprio negócio que se formaliza entre as partes, jungido a objeto o mais ilícito possível e, de outro lado, apresenta enorme repercussão social, ambiental, cultural e econômica, além de política, que encerrá-lo sem adentrar no seu ponto nodal, pode mesmo retratar a omissão de dever funcional de prestar a jurisdição.

Com efeito, os domínios da justeza, da equidade e da razoabilidade de cada caso em concreto se revelam nele mesmo. Esse o sentido que se extrai da assertiva de que “*Os ambientes de decisão – situações de direito material que serão objeto de decisões jurisdicionais – é que determinam o sentido das respostas*”³⁰².

Nessa vertente, parece, *data máxima vênia*, que o precedente do Superior Tribunal de Justiça não se coaduna com a realidade social e o direito material invocado nas ações possessórias em comento. Deixa de cumprir, portanto, importante missão social, a qual vem bem assinalada na parte que lhe cabe por Georges Abboud:

Nessa perspectiva, as sentenças devem conter uma completa fundamentação; um *déficit* de fundamentação é, na realidade, um *déficit* de legitimação da atividade do Judiciário. No caso de decisões dos Tribunais Supremos, a obrigatoriedade de motivação adquire maior relevância, porquanto as cortes superiores, mormente a de índole constitucional, são os órgãos de fechamento do sistema jurídico, a Corte Constitucional é o porta-voz do pacto constitucional. Nas democracias pluralistas, a interpretação do texto constitucional significa, essencialmente, a exata determinação e declaração dos valores fundados no pluralismo, assim, entre eles ponderados e balanceados no juízo da Corte. Desse modo, a motivação é constitucionalmente obrigatória, porque é por meio dela que o

³⁰⁰ Ementa de acórdão do RESP n. 998.409 – DF, Relatora Ministra Nancy Andrigli, 3ª Turma Cível do STF, julgamento realizado em 13 de outubro de 2009.

³⁰¹ É do seguinte teor: “Art. 521. Para dar efetividade ao disposto no artigo 520 e aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da proteção da confiança e da isonomia, as disposições seguintes devem ser observadas: IV- não havendo enunciado de súmula da jurisprudência dominante, os juízes e tribunais seguirão os precedentes: b- da Corte Especial ou das Seções do Superior Tribunal de Justiça.”

³⁰² WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coordenadora). *Precedentes e Evolução do Direito. Direito Jurisprudencial*. p. 17. Revista dos Tribunais: 100 anos.

balanceamento e a evolução histórica da interpretação constitucional podem ser compreendidos.³⁰³

Nesse contexto, não há como se desconsiderar que é a influência do elemento teleológico na atividade do Julgador que origina a jurisprudência que direciona a vida em seus conflitos mais internos e intensos. A relevância está em que através da incursão teleológica sobre a apreciação e julgamento dos casos, o juiz preenche as lacunas do direito, criando subsidiariamente as normas jurídicas do caso concreto.

³⁰³ ABBOUD, Georges. *Precedente Judicial versus jurisprudência dotada de efeito vinculante. A ineficiência e os equívocos das reformas legislativas na busca de um cultura de precedentes*. Direito Jurisprudencial. Tereza Arruda Alvim (Coord). Editora Revista dos Tribunais, p. 501.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão urbana de Brasília subverteu sua ideologia elitista e sua concepção arquitetônica de vanguarda. Mas, debitá-la ao acaso de uma política nacional de desenvolvimento econômico integrador e industrialização, significa não percebê-la naquilo que há de verdadeiro: seu estrito vínculo à tradição de um modo próprio de lidar com a terra. Falar aqui de tradição implica reconhecer a consistência de um comportamento reiterado de pressão popular sobre a gestão governamental, até fazer-se pertencer a ela, rompendo a força da negação.

Vicente Pires reafirma esse cenário, muito embora tenha tido um estímulo de ocupação agregado a outras intenções, que a tornou mais vantajada do que o do início das projeções periféricas de Brasília. Essa motivação tem raízes nos fins eleitoreiros do pretendente ao Governo do Distrito Federal, Sr. Joaquim Roriz, que desde seu mandato por indicação do então Presidente José Sarney, trabalhou com afínco por eleger-se após a Constituição de 1988. De fato, foi a política da eleição por ele propugnada que definiu a época em que a invasão da terra pública - a da Fazenda Brejo ou Torto (fazenda particular já objeto de ação de desapropriação pela União), rompeu com a estrutura rural que a configurava.

No entanto, diversa a finalidade, mesmo o fim pretendido. O intenso aglomerado populacional que findou por transmutar o núcleo rural Vicente Pires em Setor Habitacional Vicente Pires, mudança viabilizada pelo Plano Diretor do Distrito Federal, hoje se organiza em associações de moradores para fazer-se representar perante o Governo do Distrito Federal exigindo a regularização da área, a outorga de escritura pública e a qualidade de proprietários dos lotes oriundos dos loteamentos ilegais ou dos “condomínios irregulares”, como de costume têm sido denominados.

As diretrizes da política urbana, a legislação sobre parcelamento do solo e a repercussão do Plano Diretor no Distrito Federal, serviram de suporte teórico para demonstrar a profunda divergência entre o sistema legal instituído para reger a ocupação urbana e a prática social exteriorizada da ocupação de qualquer jeito. Essa anomalia de um sistema, aliás, sua própria caricatura, está bem definida em Vicente Pires, como a entoar a certeza de que “o sistema social tem vivido esta separação congênita entre domínio (a autoridade, o direito) e a posse (a imanência, a prática)”³⁰⁴.

³⁰⁴ ARAGÃO, Luiz Tarlei. *Mãe preta, tristeza branca*, In: *Clínica Social: Ensaio*, L.T., 1991, p. 35 apud ABREU, Luiz Eduardo. *Risco na Política. As Instituições em jogo*. Capítulo 7, p. 192. In: *Direito, sociedade e*

A questão é que a distonia do sistema criado em Vicente Pires não se esgotou nela mesma. Extrapolou os anseios eleitorais, sociais e associativos para refletir no Poder Judiciário quando se trata de julgar os conflitos entre particulares que disputam a posse do mesmo lote, vítimas de um grileiro que nunca está incluído nas demandas.

E esse reflexo o tem impactado tanto quantitativa como qualitativamente. Em termos numéricos porque, na medida em que sendo uma única a Circunscrição Judiciária que detém competência para análise e julgamento das ações possessórias entre particulares, isso a sobrecarrega. Acerca do aspecto qualitativo, tem-se que os julgamentos das ações possessórias criam um dilema ao julgador, um verdadeiro ponto de angústia, pois que se vê obrigado a aplicar restritivamente a lei e extinguir as ações sem resolver o conflito particular ou valer-se de um critério mais social do que jurídico para pacificar a sociedade nitidamente em litígio.

Conflitos esses que estão dentro de uma sociedade que negocia a terra pública por meio de contratos particulares anômalos, sem correspondência no ordenamento pátrio para o tipo de pedido feito - a cessão de posse, que tem para ser validamente tida como objeto de um negócio, que observar os requisitos inerentes a ela – mais precisamente, a regularidade dos loteamentos autorizados pelo Poder Público.

Ainda, o problema de decisão que o Poder Judiciário enfrenta sobre os conflitos fundiários de Vicente Pires, ganha o contorno do dissenso jurisprudencial quando se comparam as decisões proferidas em 1º grau de jurisdição com as proferidas em sede de recurso especial, já o 3º grau de jurisdição. São antagônicos os entendimentos sobre a mesma situação fática nesses graus de hierarquia judicial, bem como diversa a postura jurídico-profissional dos julgadores nesse particular.

De modo que, para todos os lados que se mova o olhar, a constatação de que a lei é insuficiente para resolver a amplitude das irregularidades que grassam livres naquela comunidade, é perceptível. Na conjuntura, a lei não soluciona o problema da invasão da terra pública, não barra nova investida, ao revés, está sempre na tentativa ulterior de organizar a desordem provocada por um cenário social e político que a domina e que tampouco se resolve com a interferência do Judiciário. Esse passa a compor apenas uma pequena parcela da situação dos inúmeros atores envolvidos. Quando o faz, ainda está em posição de risco, porque consuma um fato – que é posse, sem possibilidade de antever se será essa a política

pública a ser implantada, vale dizer, de outorga de escritura pública a quem está na posse fática do lote.

Demonstrar essa realidade exigiu, portanto, não apenas uma postura de observação, mas de profunda inserção no campo histórico, legislativo e especialmente, de pesquisa empírica. Além de meu crescimento intelectual - sou nascida em Brasília e desconhecia muitos aspectos da cidade de minhas origens (ressalto aqui a leitura de sua ideologia pelas entranhas de seu projeto arquitetônico), constatee a verdade de que não se trata de uma problemática com vertente de simples resolução, até mesmo porque não tem um contexto isolado do próprio mundo de onde originalmente derivou.

Partiram essas conclusões dos marcos de compleição histórico e teórico:

I - O problema fundiário de Vicente Pires está intrínseco na tradição de um “povo-massa” (no dizer de Oliveira Vianna), e sua relação com a terra que vem insistentemente se perpetuando ao longo de séculos.

Essa observação tem origem na análise do componente central em que se desenvolve o problema – o Planalto Central e seu desbravamento. Foi através das percepções daqueles homens de pesquisa que se pode entender que nós, os brasileiros, não desenvolvemos o Planalto Central. Ele foi tomado primeiro pelos brancos europeus e escravos, na condição de fazendeiros sem muito amor ao cultivo próspero, senão como única fonte de subsistência. O alargamento dos campos não se predispunha ao uso da terra para qualquer interesse comercial.

De modo que, com o irromper da República, quando os interesses estratégicos e políticos se voltaram à interiorização do Brasil para ali sediar a Capital como o centro do poder e de interligação do país, os aspectos estruturais do Planalto Central formaram o corpo de prioridade das missões expedidoras, sendo a de maior repercussão a chefiada por Luiz Cruls. O acesso aos relatórios resultantes das bravas pesquisas é de excepcional detalhamento sobre o potencial hídrico da região, condições meteorológicas, possibilidade de ligação com a via férrea de acesso Catalão já existente, concatenação das linhas telegráficas e terreno hábil a viabilizar as edificações megalómanas que se seguiriam.

Dificuldades no percurso, principalmente de ordem financeira dada a repercussão das crises mundiais no Brasil (a queda do padrão-ouro) e no contexto interno o encilhamento, adiaram a demarcação exata do sítio, num processo que ficou adormecido durante a Era Vargas, cuja política de interiorização estava voltada à urbanização de Goiás e desenvolvimento agrícola de Mato Grosso. O medo dos Paulistas com a concorrência econômica que outro polo de desenvolvimento poderia gerar, aliado aos interesses políticos

dos Mineiros (o Estado aqui mostra a sua face mais transparente do capitalismo por essência), fez com que as incursões sobre o Planalto Central somente voltassem ao cenário nacional já o País sob a gestão do Presidente Café Filho.

A pesquisa em torno do processo de definição do sítio em que seria construída a Capital Federal apontou que foi apenas a quinta comissão de estudos criada, a que finalmente fixou o ponto exato e estruturalmente propício à construção de Brasília, nome cuja origem se reporta ao feminino do substantivo Brasil.

Observou-se que, definido o local do “Sítio Castanho” como o local definitivo dentro dos vértices do Quadrilátero Cruls para a construção da Capital Federal, seria o processo de verificação da propriedade do solo aquele que teria que ser enfrentado para regularização da área. Segundo as investigações, pautadas também no quadro histórico da colonização pelas sesmarias e os títulos que legitimavam as donatárias, foi sob um regime de exclusão que se delimitaram as terras particulares das devolutas, sendo o procedimento prévio de medição de terras aquele que possibilitou também aos ocupantes das terras que não possuísem títulos legítimos, demarcarem por mapas “seus territórios”, obtendo as “sentenças de medição” com as quais estariam aptos a postular os títulos de posse.

No particular, esse ponto da pesquisa, trouxe à tona a realidade de que, desde então, a abrangência das terras devolutas estava nos limites daquelas que não fossem registradas como propriedade privada, descortinando a real vertente de que a coisa pública não tem um caráter prioritário, mas está, ao revés do regramento que estrutura o próprio Estado, disposta a servir ao particular e não o inverso. Em avanço, constatou-se que foi por meio de lei que as terras particulares que estavam inseridas no “Sítio Castanho” deveriam ser objeto de acordos e convênios entre o Poder Executivo e o Estado de Goiás, visando a desapropriação e posterior desmembramento dos imóveis nele situados para incorporação ao domínio da União. Para a gerência operacional, a criação da NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, centralizou as formalidades de transferência de toda a área do futuro Distrito Federal, com o acréscimo das despesas de desapropriação. Foi em nome da empresa que as terras particulares desapropriadas foram registradas.

As leituras destes marcos histórico e político, dentro dos quais as concepções territoriais da implantação de Brasília surgiram, e que ao longo do trabalho foram desenvolvidas, demarcam o seu próprio fundamento e, sem dúvida, repercutem no quadro de formação social de seus habitantes. Assim foi que, a formação social dos habitantes de Brasília, tomou lugar como tópico no qual os trabalhos de pesquisa a partir desse momento fixaram-se, tudo no sentido de realizar uma leitura, ainda que de muita complexidade, mas de

vital importância, sobre a concepção do projeto arquitetônico e sua repercussão no comportamento social que o desvirtuou.

Sob esse aspecto, é sobremodo relevante notar que a licitação do projeto arquitetônico de Brasília contou com a participação de outros candidatos, mas a inovação propulsiona pelas propostas urbanísticas de *Le Corbusier* – que preconizavam formas associativas, um modo de organização cotidiana e a transformação social através da arquitetura e urbanismo, num triângulo que muito bem se harmonizava com os ímpetus do vértice desenvolvimentista de JK.

A investigação demonstrou que o choque do modelo urbanístico de *Le Corbusier* com a facção elitista do governo não tardou a despontar. Assim, não era possível se conciliar ideologicamente a projeção de uma cidade de inclusão para todas as classes sociais para todos (princípios da Carta de Atenas e seguidamente pela Carta Radiosa de *Le Corbusier*), quando nós brasileiros estávamos ainda estatizados no modernismo seccional do capitalismo. A constatação investigativa lançou o olhar para o fato de não havia um interesse político na transformação das relações sociais, em se coletivizar através da moradia e espaços abertos de uso comum, uma cultura de redimensão social. Ainda éramos um produto social da estratificação colonialista e subdesenvolvida, centrada no poder dos coronéis de outrora e da vassalagem dos escravos e ele submissos.

A grande projeção política e carisma do então Presidente JK para a convocação de trabalhadores, operários e pessoas que enfim, queriam fazer parte das inovações do futuro brasileiro, demonstrou que estava aberta a Era do Modernismo Brasileiro, tão dilatado no tempo e tão ingenuamente acreditado. Construída, passou a ter que coexistir com os mesmos problemas das cidades grandes, com o mal equacionamento da propriedade, dos recursos. Alocar a sociedade bastarda que trabalhou diuturnamente para edificá-la, passou a ser problema de gerência, e que foi resolvido como deveria ser: fincado na tradição de separatismo, de isolamento.

As cidades-satélites são a fruto da perpetuidade da tradição, da segmentação social. A particularidade, no caso, é a de que foram criadas para resolver um problema de resistência popular e da força associativa ao uso da força, da pressão governamental de que se retirassem da Brasília construída, voltando às suas terras áridas e sem prosperidade. O distanciamento da sede de elite foi a solução encontrada pelo protagonista do desenvolvimento – o Presidente JK.

Então, mais uma vez a pesquisa revelou que foi a partir de uma política de troca que os ânimos da resistência popular se acalmaram. Agrupados em acampamentos ao redor do centro

exemplar da elite, do *status* e da riqueza que o Plano Piloto invocava, a barganha foi pela doação de terras aos favelados à grande distância, e ali ser construíram barracos e uma parca infraestrutura sem o modernismo e o charme urbanístico do Plano Piloto.

A política de habitação que regulamentava a distribuição de lotes na periferia de Brasília, que ainda tentava conter dessa maneira a especulação imobiliária, acabou por repetir o que já havia acontecido nas grandes metrópoles, em que as pessoas abastadas social e financeiramente viviam no centro e na periferia, os sem potencial econômico e social.

Observou-se que esse novo redimensionamento espacial, não alterou as relações de poder, mas “evoluiu” para o sistema da política da eleição, e teve sim o efeito de expandir os contornos da diferença social, rodeando o plano piloto de um vasto cinturão de cidades desordenadas, sem estrutura de saneamento e urbanismo, tanto que são atualmente 31 (trinta e uma) as Regiões Administrativas, nova nomenclatura dada às cidades-satélites.

II – Adentrar na lógica do sistema nacional de parcelamento do solo e diretrizes urbanas, que certamente visa, em tese, normatizar o seu uso ordenado, além de gerar um desenvolvimento urbano planejado e adequado, permitir ver a difícil adequação a Vicente Pires de seus regramentos. A anomalia sistêmica que ocorre na forma de ocupação de Vicente Pires, bem como nos negócios entre particulares tendo por objeto os lotes do parcelamento indevido do solo, não impediu a sua inclusão no planejamento do governo como um dos setores passíveis de regularização.

Um novo avanço da pesquisa se mostrava essencial. Era o de saber como se coadunar - ou a impossibilidade disso, a expansão espacial periférica de Vicente Pires com o arcabouço legal sobre parcelamento de solo urbano e a nova função da propriedade sob a regência da Constituição Democrática que irrompia em 1988, apregoando um contexto de utilidade e gerência urbanística.

As normativas do Estatuto das Cidades e dos Planos Diretores específicos, aqui com atenção fundamental ao que rege o Distrito Federal, foram de extrema importância para a contextualização do dilema que se apresenta quanto aos formados “condomínios irregulares”, de vasta localização em terras distritais. Uma visão contemporânea de Brasília que insiste em se perpetuar na desordem, mas que acalenta o interesse político, eleitoreiro e ilícito sem igual.

De modo que, em mais uma constatação investigativa, demonstrado ficou que os tais “condomínios irregulares” existentes se perpetuaram na cultura da “grilagem de terras”, no fomento de uma política eleitoreira que tem sua marca na época Roriz, ao que mostraram as investigações criminais e dados jornalísticos. Vicente Pires não fugiu a esse contexto.

Nada obstante, em termos de política pública, é a regularização fundiária que está sendo implantada como forma de dar uma conotação legal ao uso indiscriminado de terras públicas, bem como de ordenação a um contexto desvirtuado. Os macrozoneamentos, as definições de área de interesse social - ARIS e de área de interesse específico – ARINE, e as formas específicas de gestão pública que priorizam, no momento, apenas as de interesse social, foram objeto de pesquisa pessoal da mestranda, junto aos órgãos públicos competentes, a saber: SEDHAB, TERRACAP, GRUPOHAB, GRUPAR.

Convém assinalar que a pesquisa pessoal foi não só necessária, mas de importância fulcral para se entender o contexto da política pública sobre o atual Setor Habitacional Vicente Pires, o campo específico da análise. E explica-se: sem se saber em detalhes o que há de política pública, de planejamento para a região administrativa Vicente Pires, não se poderia focalizar a anomalia do sistema de política urbana e nem os reflexos que a ingerência política tem causado sobre o Poder Judiciário.

Nessa esteira fática, os problemas de ingerência política, de politização de interesses privados e de uma política de regularização fundiária que tem priorizado no local apenas as áreas de interesse social (voltadas às famílias de baixa renda), demonstram o exercício da política pública em dois planos, com prevalência daquele determinado pela política eleitoral. Esse é um aspecto que tem influência prejudicial sobre a grande área de terra em que está situado o atual Setor Habitacional Vicente Pires – A Fazenda Brejo ou Torto, porque permite que a acentuada especulação imobiliária se difunda com mais ardor pelo local.

Fato é que iniciado o processo de desapropriação da Fazenda Brejo pela União em 1959, ele se arrasta até os dias de hoje. Controvérsias acerca dos diâmetros exatos da terra desapropriada, interesses políticos supostamente escusos e a avassaladora especulação imobiliária que já se aventurou em edificações irregulares no local, barram qualquer possibilidade de uma rápida regularização e urbanismo da área.

É verdade que o *déficit* habitacional adentrou na esfera da investigação para formar o contraponto do objeto de pesquisa, que poderia ter alterado o destino das ilações tomadas, fosse mesmo assim categorizado. Mas, os fortes argumentos no sentido de que a proliferação dos “condomínios irregulares” na localidade tiveram outra fonte social e política de origem, romperam por completo qualquer possibilidade de concordância com aquele objetivo. A invasão de terra pública no Setor Habitacional Vicente Pires, não fez por uma categoria de pessoas sem condições financeiras de buscar uma situação regularizada para ali construir residência, mas por pessoas cultural e socialmente aptas a discernir sobre o lícito e o ilícito.

Tanto é que, muito embora tenha sido solicitado por escrito o cadastramento de moradores do Setor Habitacional junto à associação por eles criada – A ARVIPS, o pedido não foi deferido.

A insatisfação pela falta de transparência foi vencida de outro modo – fotografar a destreza comercial, a monumentalidade dos edifícios, os carros em trânsito pelas ruas do Setor Habitacional, a organização dos condomínios. Fatos reais que comprovam aquilo que a percepção pessoal como juíza nas audiências designadas já deixava muito claro: a capacidade de discernimento, a consciência plena de construção e disputa sobre lote em terra pública, a forte persuasão de que a área será regularizada pelo Poder Público.

III – O dissenso jurisprudencial acerca do conflito entre particulares traduz a certeza de que a ocupação de Brasília reflete um problema do ponto de vista do direito

É salutar o registro de que toda essa reflexão e toda a instigação pessoal para o trabalho de pesquisa e dissertação tiveram origem na complexidade e no dilema profissional presente nas decisões judiciais das ações possessórias em que particulares disputam lote em Vicente Pires. Estatisticamente ficou demonstrado que após a lei que modificou o estatuto de Vicente Pires, de Colônia Agrícola (um Núcleo Rural) para Setor Habitacional (de categoria urbana), cresceu muito a procura pela chancela judicial acerca da definição de posse sobre os lotes, diante da realidade de que, a grilagem acirrada no local, favorece os conflitos.

Vicente Pires se mostra como um clássico caso em que é a intervenção do Poder Judiciário (ao menos o de 1ª Instância de Jurisdição), que tem definido as posses entre os particulares através de inserção de um critério inovador de “melhor posse”, e que conjuga elementos subjetivos, sem o apego ao objetivismo da lei. A padronização desse critério de decisão impôs uma tomada de postura menos legalista, mais criativa e interpretativa do julgador monocrático, o primeiro e talvez único observador presencial do desespero das partes litigantes, que ali depositaram o patrimônio de uma vida inteira.

Para a aferição da melhor posse pelos jogadores, elementos outros além dos constantes do artigo 927 do CPC adentram na seara do convencimento. A melhor posse é assegurada ao litigante que comprove a edificação de residência no lote, sua permanência nele por mais longo tempo e a habitação com intuito de ali constituir domicílio.

A versão oposta, qual seja, a da legalidade estrita está na visão do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. A extinção da ação sem apreciação do mérito, com fundamento na ilicitude do objeto, traduz uma opção bem arraigada ao texto legal, mas que não permeia o problema na essência, não evita a arma e nem a selvageria entre os envolvidos no conflito.

Implica dizer, há um problema social que não há como reverter com a decisão, na medida em que a lei que ordena não empata a ação do particular, que vai continuar negociando lotes e buscando a tutela judicial em face do iminente conflito.

A realidade faz ver, portanto, que o trabalho jurídico é pautado em princípios que lhe são próprios, todavia o complexo de questões independentes que o circunda e a conexão que se estabelece entre eles, permite o argumento de que é a valoração que faz o juiz e que se determina por esse trabalho preparatório de conexão, o que lhe oportuniza escolher pelo menor dos males no caso de Vicente Pires.

Há, com evidência, a constatação de que a se considerar a possibilidade do “lava-mãos”, que é justamente se obstar a análise da disputa possessória entre particulares sob o fundamento do objeto ilícito, no caso a terra pública - está-se admitindo a possibilidade da selvageria, da matança e do salve-se quem puder, portanto, o maior dos males, justamente o que ocorre entre aqueles que pretendem a posse da terra vendida a mais de um.

Ressalte-se, ainda, que com a reforma processualística que estamos a realizar em nosso sistema, para fazer nele ingressar uma modalidade que tem origem em sistemas com outra matriz cultural, incorremos no grande erro e risco de tornar nossos próprios conflitos incommensuráveis. No caso de Vicente Pires, isso é incontestável.

Dentro dessa perspectiva, sustenta-se que o direito já não pode mais ser concebido como uma ciência apenas normativa, mas essencialmente prática, conquanto tem por finalidade última direcionar e solver os problemas da vida.

Decerto, mais se justifica a relevância da criação de critérios judiciais pelas mãos do julgador, em face da realidade de que ao legislador é hipoteticamente impossível prever na norma todas as conjunturas e circunstâncias da vida, pelo que as lacunas de lei certamente existirão. Passo outro, as indevidas incursões de um sistema político contaminado e corrupto, cujos reflexos estão a ultrapassar a simples vala de interesses privados prestigiados, tem exigido um Poder Judiciário mais resolutivo, mais firme, mais capacitado para agir como agente político e, nessa dimensão, enfrentar o próprio limite da lei, em prol do bem comum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges; STRECK, Lênio Luiz. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes*. Coleção “O que é Isto?”, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

_____. *Precedente Judicial Versus Jurisprudência dotada de efeito vinculante. A ineficácia e os equívocos das reformas legislativas na busca de uma cultura de precedentes*. Editora Revista dos Tribunais, In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

ABL. *Adolfo de Verhagen (Biografia)*. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=796&sid=346>>. Acesso em 27 mai. 2014.

AGAMBEN, Giorgio. *O que é o contemporâneo? e outros ensaios*. Tradutor: Vinícius Nicastro Honesko. Chapecó, SC: Argos, 2009.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

ARAGÃO, Luiz Tarlei. *Coronéis, Candangos e Doutores*. Em Luiz Eduardo Abreu (Epíteto), mimeo. 2001.

_____. *Mãe preta, tristeza branca*, In: *Clínica Social: Ensaios, L.T., 1991, p. 35* apud ABREU, Luiz Eduardo. *Risco na Política. As Instituições em jogo. Capítulo 7, p. 192*. In: *Direito, sociedade e riscos: A sociedade contemporânea vista a partir da ideia de risco: Rede Latino Americana e Européia sobre Governo dos Riscos (org) Marcelo Dias Varella – Brasília: UniCEUB. UNITAR, 2006*.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf>. Acesso em 30 mai. 2014.

BENTON, William. *Brasília. Enciclopédia Barsa*. Rio de Janeiro/São Paulo: Encyclopedia Britannica Editores Ltda, 1969.

BIANCO, Nélia R. *O populismo e comunicadores populares*. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/showNews/ipub250920028.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

BIZZI, Edi Maria Coutinho. *Direito Constitucional e a esfera privada: os limites da atuação judicial*. Monografia apresenta ao UniCeub, Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* na área de Direito Civil, 2008.

BOECHAT, Juliana. *Vicente Pires tem 12 mil obras irregulares*. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/05/21/interna_cidadesdf,193742/index.shtml>. Acesso em 24.mar.2014.

BRASIL. *Constituição da República de 1891*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 25 ago. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 05 jul. 2014.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de Julho de 1934*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 05 jul. 2014.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de Setembro de 1946*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 15 jul. 2014.

_____. *Decreto n. 1.318, de 30 de Janeiro de 1854*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1851-1899/Anexos/RegulamentoD1318-1854.pdf>. Acesso em 27 abr. 2014.

_____. *Decreto nº 43.285, de 25 de fevereiro de 1958*. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=153523&norma=174279>>. Acesso em 02 jul. 2014.

_____. *Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001: Estatuto da Cidade*. Disponível em:
<<http://www.vsilva.com.br/dados/Estatuto%20da%20Cidade.pdf>> Acesso em 27 mai. 2014.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002: Institui o Código Civil*. Disponível em:
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del7661.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979: Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 20 abr. 2014.

_____. *Lei nº 601, de 1850*. Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em 27 mai. 2014.

_____. *Portaria número 119-A, de 17 de maio de 1892*. Disponível em:
<<http://doc.brazilia.jor.br/HistDocs/Relatorios/1892-agricultura-234-236-missaoCruls.shtml>>. Acesso em 21 abr. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 998.409 – DF, 3ª Turma Cível. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Recorrido: Biagio Santoro – Espólio; Relatora: Ministra Nancy Andrighi, julgamento realizado em 13 de outubro de 2009, publicado DJE 03.11.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 998.409 – DF, 3ª Turma Cível. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Recorrido: Biagio Santoro –

Espólio; Relatora: Ministra Nancy Andrighi, julgamento realizado em 13 de outubro de 2009, publicado DJE 03.11.2009, p. 6 a 9.

BRASÍLIA. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. 20020710205532APC, Relator CARMELITA BRASIL, 2ª Turma Cível, julgado em 15/03/2004, DJ 26/05/2004.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2010.07.1.20335-9, 1ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Greice Evelin Alves da Silva e Gilberto Pires, julgada em 11.09.2012, publicação no DJE em 11.09.2012.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2011.07.1.013874-3, 2ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Derlane Antonio Dias e Caio Cesar Rodrigues Firveda Gonçalves, julgada em 12.05.2014, publicação no DJE em 29.05.2014.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2009.07.1.021277-9, 3ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Dalma Honória de Arruda e Cleiciane Duarte, julgada em 23.04.2013, publicação no DJE em 29.04.2013.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2006.07.1.007693-8, 4ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Antônio Edilson Cardoso da Silva e Luciano Barbosa Ramos e Ademir Wanderleu Ferreira, autos em arquivo.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2010.07.1.37918-8, 5ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Abdel Aziz e Paulo Cortes Machado, julgada em 03.04.2014, publicação no DJE em 03.04.2014.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação de Reintegração de Posse. Processo n. 2011.07.1.010269-3, 3ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Taguatinga. Partes: Decia Alves de Abadia e outros e Marisa Alves de Torres dos Santos, julgada em 28.02.2014, publicação no DJE em 28.02.2014.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível n. 20070710100960APC, Acórdão n. 280147, Apelante: Dorivalda Pereira Teotônio; Apelada: Marlene Antônio de Jesus; Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Revisor: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 22/08/2007, Publicado no DJU SECAO 3: 20/09/2007. p. 125.

BUCCI, M. P. Dallari. “*O conceito de política pública em direito*”, In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas – Reflexões para um conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, UNISANTOS, 2006.

Câmara do Distrito Federal. *Inventário Analítico*. Disponível em: http://www.alerj.rj.gov.br/center_arq_camaras_link3.htm>. Acesso em 05 Jul. 2014.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo, 2010, 260 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

_____. *Direito Urbanístico*. Disponível em:
<<http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/article/viewFile/390/395>>
. Acesso em 20 mai. 2014.

CARVALHO, Erasto Villa-Verde de. *Parcelamento do solo: condomínios regulares e irregulares: urbanização*. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

CASSEMIRO, Bruno Cesar Medeiros. *Urbanidades e Ruralidades em Brasília. História da transformação de Vicente Pires – DF: chácaras, condomínios e cidade*. Monografia apresentada ao Departamento de Antropologia da UnB para obtenção do grau de bacharel em Ciências Sociais. Brasília 2012.

CINTRA, Jorge Pimentel. Reconstruindo o mapa das capitanias hereditárias. **An. mus. paul.**, São Paulo, v. 21, n. 2, Dec. 2013. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142013000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 mai. 2014.

Comércio Jardim Botânico. *Sabatinado por moradores, Arruda promete reeditar decreto que dá direito a proprietários de lotes construir suas casas em condomínios*. Disponível em:
<<http://www.comerciojardimbotanico.com.br/sabatinado-por-moradores-arruda-promete-reeditar-decreto-que-da-direito-proprietarios-de-lotes-construirem-suas-casas-em-condominios/>>. Acesso em 12 ago. 2014.

CORREIO BRAZILIENSE. *Vicente Pires é a 30ª cidade do Distrito Federal*. Disponível em:
<http://correio braziliense.lugarcerto.com.br/app/noticia/ultimas/2009/05/27/interna_ultimas,30367/vicente-pires-e-30-cidade-do-distrito-federal.shtml>. Acesso em: 30.mar.2014

COSTA, Graciete Guerra da; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. *A cartografia do Distrito Federal*. In.: III SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA. Ouro Preto-MG. Brasil, 2009.

_____. *A Cartografia nos planos diretores do Distrito Federal*. 1º Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica. Paraty, 10 a 13 de maio de 2011.

CRULS, Luiz. *Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central: Relatório Cruls/Luiz Cruls*. 5ª. Ed. Brasília: CODEPLAN, 1987.

CURIA, Luiz Roberto; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos; CÉSPEDES, Livia. *Vade Mecum: Obra Coletiva de autoria*. 12ª edição. Atualizada e ampl. São Paulo. Saraiva, 2011.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coordenadores). *Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

Diário da Câmara Legislativa, Suplemento 2, Ano IV, n. 123, *CPI da Grilagem*, p. 05.

DUMONT, Louis. *O individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. Tradução de J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulenkian, 2008.

Estação da Notícia. *Suspeita de fraude derruba Lucia Carvalho da SPU*. Disponível em: <<http://www.estacaodanoticia.com/main/2013/07/suspeite-de-fraude-derruba-lucia-carvalho-da-spu/>>. Acesso em 25 ago. 2014.

FAORO, Raimundo. *Os donos do Poder*. Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Rodrigo Santos. *Urbanismo e Movimento Municipalista no Brasil: considerações para se pensar as discussões urbanísticas nos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (1946-1964) – uma proposta de investigação*; FAPESP de Pós-Doutorado, 20f.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. *Brasília: mitos e contradições na história de Brasília*. In: Brasília 50 anos: da capital a metrópole/organizadores, Aldo Paviani...(et al.). – Brasília: Editora UnB, 2010.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª Edição. São Paulo: Atlas, 2013.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método*. Tradução de Flávio Paulo Meuer. Revisão da tradução de Ênio Paulo Giachini. Editora Vozes: Petrópolis, 1999.

GASTAL, Suzana. *Alegorias urbanas: O passado como subterfúgio*. Campinas, SP: Papirus Editora, Coleção Turismo, 2006.

GEERTZ, Clifford. *O Saber Local. Novos ensaios em antropologia interpretativa*. Tradução: Vera Mello Joscelyne. 7ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2004. Globo Rural, n. 12, ano 1986.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLSTON, James. *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. Tradução Marcelo Coelho. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IMPARATO, Ellade apud CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo, 2010. 260 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

Júnior, Fredie Didier. *Leituras Complementares de Processo Civil. O Regime Processual das Causas Repetitivas*. Capítulo XII, p. 291, 9ª edição: JusPODIVM, 2011.

Júnior, Caio Prado. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Martins Fontes, São Paulo, 1987.

LEIA O PERFIL POLÍTICO DE JOAQUIM RORIZ, Portal G1. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL63702-5601,00-%20LEIA+O+PERFIL+POLITICO+DE+JOAQUIM+RORIZ.html>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

LIMA, Maria e outros. *Grilagem de terra beneficiou grupo ligado a Roriz*. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/brasil/grilagem-de-terra-beneficiou-grupo-ligado-roriz-700000.html#ixzz2xIdrwaIZ>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *Código de Processo Civil Interpretado*: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo: leis processuais civis extravagantes anotadas. 2ª edição. Barueri: São Paulo: Manole, 2008.

MADER, Helena. *Liberada escritura de Vicente Pires após quase 60 anos de disputa judicial*. Disponível em: <http://correiobrasiliense.lugarcerto.com.br/app/noticia/ultimas/2011/12/08/interna_ultimas,45357/liberada-escritura-de-vice-pires-apos-quase-60-anos-de-disputa-judicial.shtml>. Acesso em 26 mar. 2014.

MALAGUTTI, Cecília Juno. *Loteamentos clandestinos no Distrito Federal*: caminhos alternativos para a sua aceitação. In: PAVIANI, Aldo (Org.). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999,

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal: Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta* n. 02/2007. 2007, p. 19.

MORETO, Mariana Capela Lombardi. *O Precedente judicial no Sistema Processual Brasileiro*, 54f. 2012. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), 2012.

MOURA, Cristina Patriota de. “Condomínios” no DF: clubes, favelas ou cidades? In: PAVIANI, Aldo (Org.) *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.

MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. *Luiz Cruls O Homem que marcou o lugar*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade, 2003.

NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz. “Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?” Disponível em: <http://www.arq.ufmg.br/praxis/textos/deficit_Morado_Braga.pdf> Acesso em 22 abr. 2014.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. *Roriz vs. Correio Braziliense*. 1999. Disponível em : <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/showNews/fd051099.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2014

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, Rômulo Andrade. *Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso*. 2008. 195f. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, Silva Ernesto. *História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade*. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1999.

OLLERO, Andrés. *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial. Es el precedente judicial fuente del Derecho?*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.

Observatório de Metrôpoles. Disponível em:

<http://web.observatorioidasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/df/RIDE_DF_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PDP_Distrito_Federal_Brasilia_jun_2010.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2014.

PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora UnB, 2ª edição, 2010,

_____. *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.

_____. *Brasília: A metrópole em crise: ensaios sobre urbanização*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2ª edição, 2010.

PELUSO, Cezar (coord.) *Código Civil Comentado*, Barueri, SP: Manole, 2007.

PELUSO, Maria Luíza. *Brasília: Do mito ao Plano, da Cidade Sonhada à Cidade Administrativa – Espaço e Geografia*. Vol. 6, n. 02, 1:29, 2003.

Pesquisa distrital sobre domicílios no DF. *Banco do Nordeste do Brasil*.

<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/17-pesquisa_distrital_amostra_domicilios_df.pdf> Acesso em: 30 jul. 2014.

Plano de Metas da campanha de Juscelino Kubitschek em 1955. Disponível em:

<<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/plano-de-metas/>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

Plano de Trabalho ajustado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Governo do Distrito Federal, celebrado em agosto de 2009. Disponível em:

<<http://www.unica-df.org.br/v3/pdf/pag.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2014.

Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.sedhab.df.gov.br/arquivos/pdot_revisao_2007/versao_cldf/proposta_regularizacao.pdf> Acesso em 30 mai. 2014.

Processo Administrativo TERRACAP n. 111.017.525/1974, em que consta novo termo de convênio firmado entre a TERRACAP e a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal para a concessão de uso de terras rurais.

QUEIROGA, Alessandra Elias. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Editor: Sérgio Antonio Fabris. Porto Alegre, 2002.

QUEIROZ, Lea. *Ameaça de caos no DF volta com a promessa de lotes*. Disponível em: <<http://comunidade.maiscomunidade.com/conteudo/2010-08-21/politica/3736/AMEACA-DE-CAOS-NO-DF-VOLTA-COM-AS-PROMESSAS-DE-LOTES.pnhtml>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. *Função Social da Propriedade Pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro. RJ: Ed. Impetus, 2003.

SANTOS, Milton. *A urbanização Brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SÃO PAULO. Autos n. 0112006-82.1968.4.03.6100 – 14ª Vara Cível Federal, Justiça Federal de São Paulo. Disponível em: <www.jfsp.jus.br>. Acesso em 10 jul. 2014.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo, 3ª Câmara de Direito Público, AI 335.347-5/00-SP, rel. Des. Rui Stoco, j. 21.10.2003, Ação de reintegração de posse ajuizada pela Prefeitura Municipal de São Paulo contra alojamento de populares em área pública.

SEAGRI/DF. *Regularização do DF a passos largos*. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/noticias/item/2187-regularizacao-fundiaria-do-df-a-passos-largos.html>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

SEPLAN. *Mapa da fazenda Brejo*. Disponível em: <<http://www.zee.ma.gov.br/html/cart1.html>>. Acesso em 01 jun. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo. Malheiros. 1997.

STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise*. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2014.

_____. In: "Jurisdição, Hermenêutica e Decisão Jurídica". STJ, Brasília, 2014.

SUPLAN/DF. *Diretrizes Urbanísticas Específicas de Parcelamento de Solo Urbano*. Disponível em:

<http://www.sedhab.df.gov.br/pdfs/atualizacao_diretrizes_2014/DIUPE_01_2013_arine_vice_nte_pires.pdf>. Acesso em 12 ago. 2014.

VASCONCELOS, Adirson. *A mudança da capital*. Brasília: Gráfica e Editora Independência. 1978, citado In: PAVIANI, Aldo e outros. *BRASÍLIA 50 ANOS: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.

VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, vol. 1, 1987.

VIERA, Wilson Carlos Jardim; SCHLEE, Andrey Rosenthal; BARBO, Lenora de Castro. *Tosi Colombina, Autor do Primeiro Mapa da Capitania de Goiás*. Disponível em: <<http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=artigos&id=128>> Acesso em 10 abr. 2014.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

Consultas Pessoais

ARVIPS – Associação Comunitária de Vicente Pires – AE 01 Centro Comunitário, Lote 01 – Vicente Pires – DF. Visita realizada em 04 abr. 2014.

Cartório de Distribuição do Fórum de Taguatinga – QNC, Área Especial 23 – Taguatinga Norte – DF. Dados estatísticos colhido em abril de 2014.

Cartório do 3º Ofício do Registro Imobiliário do Distrito Federal – Taguatinga shopping QS 01, Rua 210, Lote 40, 9º andar, Torre B, Águas Claras – DF – Matrícula n. 154305 – Fazenda Brejo ou Torto. Extraída em 02 fev. 2014.

Memorial JK – Eixo Monumental – Lado Oeste Praça do Cruzeiro, Brasília – DF. Realizada em 27 fev. 2014.

SEDHAB – Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SCS Quadra 06, Bloco “A”, Brasília – DF. Realizada em 15 abr. 2014.

SERCOND – Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios. SEPQ Quadra 09, Bloco “A”, Ed. Nazir – Térreo. Brasília - DF . Realizada em 28 abr. 2014.

TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília, SAM Bloco “F”, Ed. Sede, Plano Piloto, Brasília – DF. Serviço de Atendimento – Térreo. Processo Administrativo n. 111.017.525/1974, em que consta novo termo de convênio firmado entre a TERRACAP e a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal para a concessão de uso de terras rurais. Cópia extraída do inteiro teor em 20 mar. 2014.

Entrevistas

Sr. Eduardo Luiz – Secretário Executivo do GRUPOHAB, órgão integrante da SEDHAB do Distrito Federal. Realizada em 15 abr. 2014.

Sr. Glênio José – Administrador de Vicente Pires. Realizada em 04 abr. 2014.

Sra. Tatiana Santana – Arquiteta dos Projetos Urbanísticos referentes às áreas de interesse social de Vicente Pires, vinculada à SERCOND. Realizada em 28 abr. 2014.